

Analisis CSIS

Menerobos Lingkaran Involusi Politik di Indonesia

ANALISIS PERISTIWA

- ☐ *Tinjauan Perkembangan Politik:*
 - Pemilu 2009 Menyisakan Masalah
- ☐ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*
 - Rigiditas Suku Bunga Bank
- ☐ *Tinjauan Perkembangan Regional dan Global:*
 - Terorisme, Perkembangan Politik di Myanmar dan Pemilu di Tiga Negara

ARTIKEL

- ☐ Menerobos Lingkaran Involusi Politik di Indonesia: Refleksi Pilpres 2009
- ☐ Pola Partisipasi Politik dalam Era Reformasi
- ☐ Melayani Kepentingan Parpol: Fragmentasi dan Akuntabilitas Perumusan Kebijakan di Daerah
- ☐ Polri, Pemda dan Polmas
- ☐ Kebangkitan dan Peran Strategis China dalam Kerja Sama Asia Timur: Perspektif Indonesia
- ☐ Pembentukan Badan Hak Asasi Manusia ASEAN: Kemajuan Bagi ASEAN ?



CENTRE FOR
STRATEGIC
AND
INTERNATIONAL
STUDIES

Logo CSIS



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sejak 1971 sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS CSIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS CSIS sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: Nalar Ajar Terusan Budi. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi – tiadanya sikap a priori – pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat Nalar Ajar Terusan Budi yang tertera pada lingkaran piringan adalah sūrya sengkala: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. Nalar menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, Ajar berwatak 7, Terusan berwatak 9, dan Budi berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. Nalar Ajar Terusan Budi juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna Nalar Ajar Terusan Budi adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Vidhyandika D. Perkasa

Dewan Redaksi

M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Rizal Sukma, Raymond Atje,
Medelina K. Hendytio

Redaksi Pelaksana

Faustinus Andrea

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

1829-5908

Analisis CSIS

Vol. 38, No. 3, September 2009

ISSN 1829-5908

DAFTAR ISI

PENGANTAR REDAKSI

304 – 308

ANALISIS PERISTIWA

- ❑ *Tinjauan Perkembangan Politik:*
 - Pemilu 2009 Menyisakan Masalah
Arief Priyadi
- ❑ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*
 - Rigiditas Suku Bunga Bank
Pande Radja Silalahi
- ❑ *Tinjauan Perkembangan Regional dan Global:*
 - Terorisme, Perkembangan Politik
di Myanmar dan Pemilu di Tiga Negara
Alexandra Retno Wulan

309 – 339

340 – 351

352 – 363

ARTIKEL

- ❑ *Menerobos Lingkaran Involusi Politik
di Indonesia: Refleksi Pilpres 2009*
Heru Nugroho
- ❑ *Pola Partisipasi Politik dalam Era Reformasi*
Sunny Tanuwidjaja
- ❑ *Melayani Kepentingan Parpol: Fragmentasi
dan Akuntabilitas Perumusan Kebijakan
di Daerah*
Wahyudi Kumorotomo
- ❑ *Polri, Pemda dan Polmas*
Muradi
- ❑ *Kebangkitan dan Peran Strategis China dalam
Kerja Sama Asia Timur: Perspektif Indonesia*
Rizal Sukma
- ❑ *Pembentukan Badan Hak Asasi Manusia
ASEAN: Kemajuan bagi ASEAN ?*
Lina A. Alexandra

364 – 374

375 – 386

387 – 419

420 – 441

442 – 450

451 – 470

PENGANTAR REDAKSI

Penegakan hukum pasca reformasi merupakan faktor yang paling penting dalam menjaga gerak dan arah demokrasi menuju bentuk yang substansial. Dalam artikel berjudul "Menyerobos Lingkaran Involusi Politik di Indonesia: Refleksi Pilpres 2009" *Heru Nugroho* menulis bahwa tanpa tegaknya sistem hukum di tanah air, demokratisasi yang telah bergulir lebih dari satu dekade ini hanya akan memiliki kecenderungan melahirkan deviasi-deviasi baru seperti anarkisme, kekerasan massa dan ketidakpastian, yang akhirnya rakyat akan menjadi korban. Sementara itu, demokratisasi yang sedang bergulir dan menggema di seantero tanah air saat ini, telah membuat warga masyarakat dapat mengekspresikan dan mengartikulasikan berbagai kepentingan dan kehendak politiknya, baik secara individual maupun kolektif.

Artikel *Sunny Tanuwidjaja* berjudul "Pola Partisipasi Politik dalam Era Reformasi" menguraikan 6 faktor yang berpengaruh terhadap tingkat partisipasi pemilih, yaitu: sistem pemilu yang terkait dengan sistem kepartaian dan tingkat kompetisi, nilai kursi, sistem pemerintahan, peraturan/regulasi, faktor kultural, dan faktor sosial ekonomi. Berdasarkan umur demokrasi, dapat disebutkan bahwa Indonesia tergolong negara demokrasi baru. Dibandingkan dengan negara-negara demokrasi baru lainnya, tingkat partisipasi politik Indonesia cenderung masih dalam tingkat yang baik, meski di tahun 2009 tingkat partisipasinya dibawah rata-rata partisipasi di negara-negara demokrasi baru. Asumsi bahwa negara demokrasi yang mapan selalu mengalami penurunan partisipasi tidaklah tepat. Justru rata-rata tingkat partisipasi di negara demokrasi yang mapan relatif lebih tinggi. Artinya tren penurunan partisipasi di Indonesia perlu dicermati dan disikapi lebih serius.

Wahyudi Kumorotomo dalam artikel berjudul "Melayani Kepentingan Parpol: Fragmentasi dan Akuntabilitas Perumusan Kebijakan di Daerah" menyebutkan, sebagai negara yang wilayahnya sangat luas dengan latar belakang etnik, sosial dan kultural yang berlain-

lainan, konsekuensi logis dari demokratisasi di Indonesia senantiasa terkait dengan kebijakan desentralisasi. Dengan menguatnya tekanan politik dari daerah, semenjak tumbanganya pemerintahan Orde Baru, UU No.32/2004 dan UU No.33/2004 merupakan undang-undang organik yang mengatur kebijakan desentralisasi tersebut. Disamping itu, ada undang-undang otonomi khusus, yaitu UU No.18/2001 yang mengatur tentang Aceh dan UU No.21/2001 tentang Papua yang menunjukkan bahwa kebijakan yang dianut adalah desentralisasi asimetris. Semua undang-undang ini telah dilengkapi dengan peraturan-peraturan yang lebih teknis. Namun demikian, kinerja kebijakan desentralisasi masih mengecewakan. Misalnya, diantara pejabat pemerintah pusat di departemen sektoral banyak yang masih belum rela untuk menyerahkan kewenangan kepada pemerintah daerah. Bagaimanapun, tidak mudah untuk mendesak mereka yang telah puluhan tahun memiliki kedudukan yang istimewa agar melimpahkan kewenangannya kepada pihak lain. Sementara itu, pendapat lain mengatakan bahwa banyak pejabat pemerintah daerah tidak menggunakan kewenangan yang telah mereka terima untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik.

Muradi dalam artikel berjudul "Polri, Pemda dan Polmas" menguraikan bahwa kebijakan Otonomi Daerah membuat kepala daerah dan DPRD memiliki kewenangan yang luar biasa dalam memutuskan berbagai kepentingan, yang berkaitan dengan daerahnya, termasuk juga terkait dengan anggaran. Sementara, sebagai institusi nasional, Polri hanya terbatas menerima anggaran dari pos APBN, jika pun ada bantuan yang bersifat hibah dari pos APBD dan bantuan masyarakat, sifatnya tidak tetap dan terbatas. Apalagi harus diakui bahwa anggaran untuk Polri dari pos APBN hanya memenuhi kebutuhan rutin dan operasional sebesar 40 persen hingga 60 persen dari kebutuhan anggaran, meski anggaran Polri dari tahun ke tahun mengalami kenaikan. Tahun 2009, anggaran Polri naik hingga 11 persen dari anggaran tahun sebelumnya, namun kenaikan anggaran tersebut juga dibarengi dengan kenaikan jumlah anggota Polri yang mencapai angka 400 ribu personil. Kenaikan ini tentu pengaruhnya tidak begitu terasa, apalagi dari anggaran tersebut sebagian untuk pengembangan unit anti teror, Densus 88, yang juga didanai oleh negara donor seperti

Amerika Serikat dan Australia. Dengan demikian, angka pemenuhan anggaran dari pos APBN belum beranjak dari angka 40-60 persen dari total kebutuhan. Tentu saja ini berpengaruh pada akselerasi program Polmas.

Sementara, *Rizal Sukma* dalam artikel berjudul "Kebangkitan dan Peran Strategis China dalam Kerja Sama Asia Timur: Perspektif Indonesia" menyebutkan bahwa kebangkitan China melahirkan implikasi penting bagi hubungan internasional di Asia Timur, dan menjadi katalis bagi pergeseran kekuatan (*power shift*) yang dinamis di kawasan. Bagi kawasan Asia Timur, kebangkitan China telah melahirkan masalah klasik dalam hubungan internasional, dan dinamika hubungan antar negara besar di kawasan di masa mendatang akan ditentukan oleh respon mereka terhadap fenomena kebangkitan China. Sebagai akibat semakin terintegrasinya kepentingan nasional China, baik dari segi ekonomi maupun politik dengan dunia luar, China menjadi semakin aktif dan memainkan peran yang lebih asertif dalam panggung politik internasional. Sedangkan meningkatnya peran China sebagai kekuatan besar telah melahirkan pula sejumlah pertanyaan mengenai hakikat kebangkitannya tentang agenda-agendanya di masa mendatang. Misalnya, masih menjadi perdebatan apakah China merupakan negara revisionis atau negara *status-quo*. Seperti yang dilontarkan oleh seorang ahli politik luar negeri China, "salah satu persoalan sulit dalam agenda politik luar negeri Hu Jintao adalah bagaimana menemukan keseimbangan antara membangun pengaruh internasional seraya menyimpan aspirasinya untuk menjadi sebuah kekuatan global."

"Pembentukan Badan Hak Asasi Manusia ASEAN: Kemajuan Bagi ASEAN?" sebagai tulisan terakhir yang ditulis *Lina A. Alexandra* menyebutkan, setelah pertama kali dimunculkan dalam *ASEAN Joint Communique* 1993, ide untuk membentuk suatu mekanisme hak asasi manusia (HAM) baru dimunculkan kembali pada tahun 2004 dalam *Vientiane Action Plan* (VAP). Namun, kemunculan kembali ide tentang promosi dan proteksi HAM mengalami kemunduran dari apa yang telah disampaikan 11 tahun lalu. Di dalam *Communique* 1993 dengan jelas disebutkan tentang promosi dan proteksi HAM serta pertimbangan untuk membentuk mekanisme HAM regional.

Sedangkan di dalam VAP, sebagai bagian dari strategi perkembangan politik yang mengarah pada pembentukan Komunitas ASEAN, promosi dan proteksi HAM direduksi menjadi hanya promosi HAM dan berbagai kewajiban yang berkaitan dengan itu. Inkonsistensi yang disebabkan karena keengganan untuk memasukkan unsur perlindungan HAM tercantum dalam ASC-PoA. Pada bagian Annex I.2 hanya disebutkan tentang "promotion of human rights and obligations", namun pada bagian II.2 tentang *shaping and sharing norms* diselipkan kalimat tentang "promotion and protection of human rights" sebagai salah satu prinsip di dalam hubungan antar-negara, bersamaan dengan penghormatan terhadap kedaulatan dan integritas wilayah masing-masing negara anggota. Ini menunjukkan adanya tarik-menarik kepentingan dan perbedaan pandangan di antara negara-negara ASEAN yang menghambat perkembangan langkah ASEAN.

REDAKSI

ANALISIS PERISTIWA

TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

Pemilu 2009 Menyisakan Masalah

Arief Priyadi

PENDAHULUAN

Suasana ricuh menyusul berlangsungnya Pemilihan Umum 2009 (Pemilu 2009) telah mendominasi isu politik memasuki triwulan ketiga tahun 2009. Untuk menilai pelaksanaan Pemilu 2009 tidak cukup hanya melihat kenyataan pada hari pemungutan suara, melainkan perlu juga dilihat secara keseluruhan dengan memperhatikan semua proses penyelenggaraan, pengawasan, dan partisipasi masyarakat. Sebab, pemilu bukan sekadar persoalan kalah-menang melainkan dituntut pula terwujudnya penyelenggaraan yang bebas, rahasia, jujur dan adil. Penyelenggaraan Pemilu 2009 ternyata menjumpai batu sandungan berupa manuver politik dan hukum menyangkut penerapan formula pemilu dan penyelesaian perselisihan hasil pemilu. Meskipun peluang politik berperkara dan langkah hukum untuk mencari penyelesaian memang dimungkinkan oleh aturan konstitusi, namun putusan Mahkamah Agung (MA) dalam memutus perkara yang diajukan oleh pihak-pihak yang merasa dirugikan tidak menyelesaikan persoalan, justru muncul permasalahan semakin rumit bahkan membingungkan. Demikian halnya dengan terbitnya putusan Mahkamah Konstitusi (MK), meskipun bersifat final, baik yang terkait dengan penghitungan kursi DPR maupun penetapan presiden dan wakil presiden, bukan tidak mungkin akan menyisakan masalah.

Pada tahun 2009 berlangsung dua kali pemilu nasional. Pemilu pertama untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD yang pelaksanaannya diatur oleh Undang-Undang (UU) No. 10 Tahun 2008. Sebuah undang-undang yang baru disetujui DPR pada 3 Maret 2008, sedangkan pemilu termaksud harus berlangsung pada 9 April 2009.¹ Kemudian pemilu kedua, untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang berlangsung pada 8 Juli 2009, pelaksanaannya diatur oleh UU No. 42 Tahun 2008². Seusai pemilu, suasana ricuh tidak saja melanda sejumlah partai politik (parpol) yang lolos *parliamentary threshold*, melainkan melanda pula beberapa pasangan calon presiden dan wakil presiden.³

Suasana ricuh yang melanda sejumlah parpol dipicu oleh terbitnya Putusan Mahkamah Agung (MA), antara lain No. 15P/HUM/2009, tanggal 18 Juni 2009, yang memerintahkan Komisi Pemilihan Umum (KPU) membatalkan dan mencabut Pasal 22 huruf c dan Pasal 23 ayat 1 dan 3 Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009 tentang pedoman teknis penetapan dan pengumuman hasil pemilu, dan Keputusan KPU No. 259/Kpts/KPU/2009 tentang penetapan calon terpilih anggota DPR⁴.

¹ Diikuti oleh 44 partai politik (parpol), termasuk 6 parpol lokal. Sejumlah parpol itu adalah: Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), Partai Karya Peduli Bangsa, Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia, Partai Peduli Rakyat Nasional, Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Barisan Nasional, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Amanat Nasional, Partai Perjuangan Indonesia Baru, Partai Kedaulatan, Partai Persatuan Daerah, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Pemuda Indonesia, Partai Nasionalis Indonesia Marhaenisme, Partai Demokrasi Pembaruan, Partai Karya Perjuangan, Partai Matahari Bangsa, Partai Penegak Demokrasi Indonesia, Partai Demokrasi Kebangsaan, Partai Republik Nusantara, Partai Pelopor, Partai Golongan Karya, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Damai Sejahtera, Partai Nasionalis Benteng Kemerdekaan Indonesia, Partai Bulan Bintang, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Bintang Reformasi, Partai Patriot, Partai Demokrat, Partai Kasih Demokrasi Indonesia, Partai Indonesia Sejahtera, Partai Kebangkitan Nasional Ulama, Partai Aman Sejahtera (*partai lokal*), Partai Daulah Aceh (*partai lokal*), Partai Suara Independen Rakyat Aceh (*partai lokal*), Partai Rakyat Aceh (*partai lokal*), Partai Bersatu Aceh (*partai lokal*), Partai Merdeka, Partai Persatuan Nahdatul Ummah Indonesia, Partai Sarikat Indonesia, dan Partai Buruh.

² Diikuti oleh tiga pasangan calon presiden dan wakil presiden, yaitu: Megawati Soekarnoputri-Prabowo Subianto, Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono, dan Jusuf Kalla-Wiranto.

³ Sejumlah parpol yang lolos *parliamentary threshold* adalah: Partai Hanura (18 kursi), Partai Gerindra (26 kursi), Partai Keadilan Sejahtera (57 kursi), Partai Amanat Nasional (43 kursi), Partai Kebangkitan Bangsa (27 kursi), Partai Golkar (107 kursi), Partai Persatuan Pembangunan (37 kursi), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (95 kursi), dan Partai Demokrat (150 kursi).

⁴ Menurut Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009, jo. Keputusan KPU No. 259/Kpts/KPU/2009: Tahap I (Pasal 22) adalah membagi suara sah dengan Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP). Sisa suara akan diperhitungkan dalam penghitungan kursi tahap berikutnya (Kedua); Tahap II

Isi pasal-pasal tersebut dinilai bertentangan dengan Pasal 205 ayat 4 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota Legislatif. Dengan Putusan MA itu, sejumlah parpol yaitu Partai Amanat Nasional, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Hanura, dan Partai Gerindra terancam kehilangan kursi secara signifikan di DPR, dan sebagian parpol lainnya yaitu Partai Demokrat, Partai Golkar, dan Partai Kebangkitan Bangsa mengalami penambahan jumlah kursi.⁵

Sedangkan suasana ricuh yang menimpa sebagian pasangan calon presiden dan wakil presiden dipicu oleh hasil rekapitulasi penghitungan suara dalam pemilihan presiden dan wakil presiden oleh KPU⁶. Mereka menduga terjadi banyak kecurangan dan pelanggaran selama berlangsungnya pemilihan presiden dan wakil presiden tanggal 8 Juli 2009. Permasalahan tersebut kemudian berujung pada gugatan ke Mahkamah Konstitusi (MK).

ALUR PERMASALAHAN

Berkaitan dengan pelaksanaan pemilu anggota legislatif, Pasal 205 ayat (4) UU No. 10 Tahun 2008 tentang pemilu anggota legislatif yang menyatakan: "Dalam hal masih terdapat sisa kursi dilakukan

(Pasal 23) mengatur sebagai berikut: Apabila suara sah atau sisa suara parpol mencapai sekurang-kurangnya 50 persen dari BPP, maka parpol tersebut diberikan 1 kursi. Suara sah parpol yang dikategorikan sebagai sisa suara dan sisa suara parpol yang kurang dari 50 persen akan diperhitungkan tahap ketiga; Tahap III (Pasal 24) adalah: Bagi parpol yang tidak memperoleh kursi pada penghitungan tahap pertama dan tahap kedua, suara sah yang diperoleh parpol dikategorikan sebagai sisa suara. Dan sisa kursi diberikan kepada parpol dengan sisa suara terbanyak, hingga kursi habis (*Kompas*, 1 Agustus 2009)

⁵ Menurut Cetro, Putusan MA tersebut berpengaruh pada 66 kursi di DPR: Partai Hanura dari 18 kursi menjadi 6 kursi, Partai Gerindra dari 26 kursi menjadi 10 kursi, Partai Keadilan Sejahtera dari 57 menjadi 50 kursi, Partai Amanat Nasional dari 43 kursi menjadi 28 kursi, Partai Persatuan Pembangunan dari 43 kursi menjadi 28 kursi, Partai Demokrat dari 150 kursi menjadi 180 kursi, Partai Golkar dari 107 menjadi 125 kursi, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dari 98 kursi menjadi 111 kursi, dan Partai Kebangkitan Bangsa dari 27 kursi menjadi 29 kursi (*Koran Tempo*, 24 Juli 2009)

⁶ Hasil rekapitulasi penghitungan suara Pilpres 2009 oleh KPU pada 23 Juli 2009, yang kemudian ditetapkan pada 25 Juli 2009: Pasangan Susilo Bambang Yudhoyono: 73.874.562 suara (60,8 persen), pasangan Megawati-Prabowo: 32.548.105 suara (26,79 persen), dan pasangan Jusuf Kalla-Wiranto: 15.081.814 suara (12,41 persen). Perolehan suara berasal dari 121.504.481 suara sah dari 176.367.056 pemilih terdaftar. Dan pemilih yang tidak menggunakan haknya: 49.212.158 orang (27,77 persen).

penghitungan perolehan kursi tahap kedua dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada partai politik peserta pemilu yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari BPP DPR," telah dijadikan pedoman oleh KPU dalam mengonversi suara menjadi kursi. Dari itulah KPU kemudian menerbitkan Peraturan No. 15 Tahun 2009 tentang pedoman teknis penetapan dan pengumuman hasil pemilu, dengan menafsirkan kata "suara" pada kalimat "... memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% ..." sebagai "sisa suara". Hasil penghitungan suara oleh KPU, atau dengan kata lain jumlah kursi DPR yang diperoleh parpol kemudian ditetapkan dalam Surat Keputusan KPU No. 259/Kpts/KPU/2009 tertanggal 9 Mei 2009.

Menurut ketentuan dalam undang-undang tentang pemilu dan undang-undang tentang MK, tidak tertutup kemungkinan bagi parpol menyatakan keberatan terhadap penetapan tersebut dan memerkarakannya. Sehubungan dengan adanya keberatan terhadap penetapan KPU tersebut, maka sesuai Pasal 24C UUD 1945, MK telah melakukan koreksi dan memutus final pada Juni 2009 sehingga dapat langsung dilaksanakan oleh KPU. Namun ternyata, MA menerima *legal standing* calon legislatif (bukan parpol) sebagai pemohon uji materi Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009 yang menurut pemohon bertentangan dengan UU No. 10 Tahun 2008. Maka terbitlah kemudian beberapa Putusan MA pada 18 Juni 2009 (namun baru beredar pada 22 Juli 2009) yakni Putusan MA No. 15P/HUM/2009, No. 16P/HUM/2009, dan No. 18P/HUM/2009 yang pada intinya meminta KPU membatalkan pasal-pasal tentang penetapan calon terpilih hasil penghitungan perolehan kursi pada tahap kedua dan merevisi Putusan KPU No. 259/Kpts/KPU/2009 tentang penetapan perolehan kursi.

Apabila Putusan MA tersebut dilaksanakan maka implikasinya adalah, KPU dan KPU Daerah harus mengubah pembagian kursi yang sudah ditetapkan dan bahkan sudah dikoreksi oleh MK. Implikasi lain adalah, perolehan kursi beberapa parpol berubah di mana Partai Demokrat, Partai Golkar dan PDI-Perjuangan akan memperoleh tambahan jumlah kursi, sedangkan Partai Hanura, Partai Gerindra, PAN dan PPP akan mengalami penyusutan jumlah kursi yang

diperoleh. Bagi pihak yang merasa diuntungkan memberikan kesan mendukung Putusan MA tersebut, dan sebaliknya pihak yang merasa dirugikan cenderung menolaknya. Terhadap Putusan MA tersebut KPU berpendapat bahwa putusan termaksud tidak berlaku surut meskipun KPU kemungkinan harus melakukan revisi atas beberapa peraturan yang pernah diterbitkan guna memenuhi perintah MA.

Terbitnya Putusan MA yang kontroversial ini mendorong munculnya langkah politik melalui jalur peradilan, yakni meminta MK mengatur penghitungan perolehan kursi dengan mengajukan permohonan uji materi Pasal 205 ayat 4 UU No. 10 Tahun 2008, di mana frase " ... memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% ..." dinilai mengandung multitafsir dan menimbulkan ketidakpastian hukum. Akhirnya pada 7 Agustus 2009 terbit Putusan MK No. 110-113/PUU-VII/2009 yang pada intinya menyatakan bahwa pasal tersebut sesuai dengan undang-undang sepanjang penghitungan tahap kedua penetapan perolehan kursi anggota DPR dilakukan berdasarkan tafsir MK.

Di sini nampak, terbitnya Putusan MA tanggal 18 Juni 2009 menunjukkan adanya geliat kepentingan politik yang nyaris menciptakan benturan antara MA dan MK. Benturan termaksud pada akhirnya terhindarkan oleh adanya tafsir MK. Secara ringkas fenomena politik itu dapat direkonstruksi sebagai berikut: Pada 9 Mei 2009, KPU melalui SK No. 259/Kpts/KPU/2009 telah menetapkan jumlah suara kursi DPR yang diperoleh parpol peserta pemilu. Namun terhadap putusan tersebut, sejumlah parpol menyatakan keberatannya dan mengajukan uji materi kepada MK -- sebuah upaya hukum yang memang dimungkinkan oleh UU No. 10 Tahun 2008 dan UU tentang MK tahun 2003. Kedua undang-undang tersebut mengatur, tidak tertutup kemungkinan bagi parpol menyatakan keberatan dan memerkarakannya. Setelah berlangsung pembahasan oleh MK dari tanggal 11 hingga 24 Juni 2009, sesuai Pasal 24C UUD 1945, putusan KPU tersebut diputus final oleh MK, dan putusan MK termaksud menjadi semacam otorisasi terhadap pembagian kursi DPR. Putusan MK yang berkekuatan hukum tetap itu dapat langsung dilaksanakan oleh KPU.

Namun ternyata, MA menerima permohonan uji materi dari calon legislatif (bukan parpol) terhadap Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009, dan terbitlah empat putusan MA pada 18 Juni 2009 (baru beredar pada 22 Juli 2009), berisi pembatalan cara mengonversi suara pada tahap kedua dan ketiga. Putusan MA ini kemudian menimbulkan kontroversi karena berdasarkan Pasal 24A UUD 1945, wewenang MA hanya sebatas menguji peraturan. Sedangkan keputusan KPU dan KPU Daerah mengenai hasil pemilu bukan termasuk kompetensi MA, melainkan peradilan administrasi. Kontroversi ini menimbulkan desakan politik yang meminta MK mengatur cara mengonversi suara pada tahap kedua dan ketiga. Akhirnya pada 7 Agustus 2009 sebagaimana tersebut di atas, terbit Putusan MK No. 110-113/PUU-VII/2009 menafsirkan cara mengonversi suara pada tahap kedua dan ketiga.

Sementara itu, berkaitan dengan pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden tanggal 8 Juli 2009, suhu politik terasa meningkat semenjak memasuki bulan Juli 2009 ditandai dengan munculnya larangan bagi lembaga survei mengumumkan hasil jajak pendapat pada hari tenang, munculnya iklan berisi seruan pemilihan presiden dan wakil presiden berlangsung satu putaran saja, daftar pemilih tetap (DPT) yang karut-marut, dan gugatan atas hasil pemilihan presiden dan wakil presiden. Pada tanggal 3 Juli 2009 MK mengabulkan permohonan uji materi sejumlah pasal dalam UU No. 42 Tahun 2008 yang diajukan oleh Asosiasi Riset Opini Publik Indonesia, yaitu mengenai larangan mengumumkan hasil jajak pendapat pada hari tenang, dan mencabut larangan mengumumkan *quick count* pada hari pemungutan suara.

Permasalahan yang berkembang sebelum dan sesudah pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden, dan kemudian menjadi persoalan serius, adalah mengenai DPT. Menurut kubu Jusuf Kalla-Wiranto dan kubu Megawati-Prabowo, terdapat sekitar 11 juta pemilih yang terdaftar lebih dari satu kali, yang terdiri atas empat kategori: a) memiliki kesamaan nomor induk kependudukan (NIK), b) sama NIK dan namanya, c) sama NIK, nama dan tempat/tanggal lahir, d) sama NIK, nama, tempat/tanggal lahir, dan alamat rumah. Sementara itu ada pula pemilih yang namanya tidak tercantum dalam DPT, se-

hingga hak pilihnya terancam gugur. Untuk mengatasi hal ini, MK pada 6 Juli 2009 memutuskan membolehkan penggunaan kartu tanda penduduk (KTP) atau paspor untuk melaksanakan hak pilihnya.

Oleh karena DPT diragukan akurasinya -- bagaimana perolehan suara bisa dihitung kalau DPT bermasalah?, juga banyak kesalahan yang dilakukan KPU, maka pada tanggal 27 Juli 2009 kubu Jusuf Kalla-Wiranto dan kubu Megawati-Prabowo, yang kemudian sebagai pemohon I dan pemohon II, mengajukan gugatan kepada MK. Sidang perselisihan hasil pemilihan presiden dan wakil presiden kemudian bergulir di MK sejak 4 Agustus 2009, dan baru pada tanggal 12 Agustus 2009 MK mengeluarkan keputusan No. 108-109/PHPU.B-VII/2009, berisi penolakan terhadap permohonan pemohon I dan pemohon II untuk seluruhnya. MK juga tidak menemukan bukti-bukti yang cukup untuk menyatakan hasil pemilihan presiden dan wakil presiden adalah cacat hukum dan tidak sah. Sedangkan mengenai beberapa kesalahan prosedur yang dilakukan KPU dinyatakan bukan pelanggaran yang terstruktur, sistematis dan masif.

KEKACAUAN HASIL PEMILU LEGISLATIF

Guna mengetahui permasalahan lebih rinci dan pandangan masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan pemilu anggota legislatif dan pemilu pemilihan presiden dan wakil presiden, di bawah ini disampaikan beberapa pandangan yang muncul di kalangan masyarakat yang dimuat media massa, khususnya media cetak.

Putusan MA 18 Juni 2009

Putusan MA tanggal 18 Juni 2009, bermula dari permohonan uji materi yang diajukan oleh beberapa calon legislatif (caleg) yaitu Zaenal Ma'arif, yang kemudian menerima Putusan MA No. 15P/HUM/2009 berisi tentang pembatalan Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009 Pasal 22 huruf c, Pasal 23 ayat 1 dan 3, Keputusan KPU No. 259/Kpts/KPU/2009 tanggal 9 Mei 2009; Kemudian Rusdi, dengan Putusan MA-No. 16P/HUM/2009 berisi pembatalan Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009 Pasal 45 huruf b, dan Pasal 46 ayat 2 huruf b; dan yang ketiga adalah Deddy Djamaluddin, dengan Putusan MA No.

18P/HUM/2009 berisi pembatalan Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009 Pasal 25. Ketiga putusan MA tersebut dipublikasikan pada tanggal 22 Juli 2009⁷.

Terhadap Putusan MA itu KPU menyatakan menerima dan menghormati, namun putusan itu dianggap tidak berlaku surut, sehingga tidak berimplikasi apapun terhadap jumlah perolehan kursi partai-partai politik yang sudah ditetapkan sebelum munculnya putusan MA. Menurut Ketua KPU, Abdul Hafiz Anshary, Ketua MA mengucapkan soal kepastian tidak berlaku surut⁸. Berdasarkan Putusan MA, KPU wajib merevisi Keputusan KPU No. 259 Tahun 2009 tentang penetapan calon terpilih. Dalam penghitungan kursi tahap kedua, KPU tetap mengacu pada Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009. Namun untuk penghitungan kursi tahap ketiga, akan didasarkan pada putusan MK yang mengoreksi tafsir KPU tentang pengambilan sisa suara⁹.

Dalam perkembangannya Ketua KPU menyatakan, revisi atas Keputusan KPU No. 259 Tahun 2009 tentang penetapan calon terpilih anggota DPR ditunda karena menunggu putusan MK yang memerintahkan agar ada pemilihan ulang dan penghitungan ulang pemilihan legislatif di beberapa daerah, misalnya di Nias Selatan, yang akhirnya mengubah perolehan kursi DPR dari Provinsi Sumatera Utara. Jadi, bukan mengacu pada putusan MA¹⁰. Sikap KPU pula, sepanjang belum adanya Peraturan KPU hasil revisi sesuai dengan amar putusan MA, maka Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009 sebagaimana diubah dengan Peraturan KPU No. 26 Tahun 2009, dan Keputusan KPU No. 259 Tahun 2009 dinyatakan tetap berlaku.¹¹

⁷ *Kompas*, 2 Agustus 2009; Dalam konteks uji materi, terdapat kegagalan di mana uji materi yang diajukan oleh Hasto Kristiyanto (PDI-P) agar MA membatalkan Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009 ditolak. Namun, perkara yang sama atas nama Zaenal Ma'arif (Partai Demokrat) dikabulkan, yang intinya meminta KPU membatalkan pasal-pasal tentang penetapan calon terpilih pada tahap kedua serta diharuskan merevisi Keputusan KPU No. 259/Kpts/KPU/2008 tentang penetapan perolehan kursi.

⁸ *Koran Tempo*, 7 Agustus 2009.

⁹ *Republika*, 7 Agustus 2009.

¹⁰ *Suara Pembaruan*, 7 Agustus 2009.

¹¹ Kesimpulan Rapat Pleno KPU tanggal 1 Agustus 2009 dapat dicatat sebagai berikut: 1. Menindaklanjuti beberapa amar Putusan MA, di antaranya menunda pemberlakuan pelaksanaan Keputusan KPU No. 259/Kpts/KPU/2009 tentang Penetapan Kursi Partai Politik serta Pemilihan Umum Anggota DPR dalam Pemilu 2009; 2. Melakukan revisi terhadap Keputusan KPU No. 259/Kpts/KPU/2009; 3. Melakukan sinkronisasi dengan Putusan Mahkamah Konstitusi yang

Terhadap Putusan MA ini muncul tanggapan baik yang pro maupun yang kontra¹². Tanggapan pro dapat disimak pada paparan beberapa orang, antara lain: Jasonna H Laloy, Mantan Wakil Ketua Pansus RUU Pemilu, dari Fraksi PDI Perjuangan, menilai bahwa Putusan MA itu sangat tepat, di mana derajat keterwakilan di DPR harus sesuai dengan proporsi perolehan suara parpol untuk menentukan jumlah kursi DPR¹³. Ia juga menyesalkan sikap KPU yang tidak menjalankan langsung Putusan MA, di mana akan menjadi preseden buruk dan mengakibatkan sistem penegakan hukum di negeri ini kacau balau. Menurut Anas Urbaningrum, Ketua Bidang Politik DPP Partai Demokrat, terkait dengan Putusan MA menyangkut tata cara pembagian kursi DPR, solusinya adalah KPU melaksanakan pembagian kursi DPR, sebagaimana ketentuan yang diperintahkan oleh UU No. 10 Tahun 2008 mengenai pemilu legislatif. Peraturan KPU yang dibatalkan oleh MA bisa segera disempurnakan dengan rumusan yang sesuai dengan jiwa dan ketentuan UU¹⁴; Jimly Asshidiqie, Ketua Dewan Kehormatan KPU, meminta KPU memahami Putusan MA terkait penghitungan kursi tahap kedua. Menurutnya, sebuah keputusan harus dilaksanakan karena punya kekuatan hukum.¹⁵ Irgan Chairul Mahfidz, Sekjen PPP, mengatakan bahwa sikap KPU sudah tepat, mengurangi suhu politik dan konflik di partai.

Sedangkan sikap kontra terhadap Putusan MA, pada umumnya menilai bahwa putusan MA tersebut tidak menyelesaikan persoalan, melainkan justru membuat permasalahan semakin rumit dan membingungkan. Beberapa pandangan yang bersikap kontra dapat

mengatur pembagian kursi tahap ketiga; 4. Semua Keputusan KPU, termasuk Peraturan KPU di semua tingkatan (KPU pusat, provinsi, kabupaten/kota), tetap dinyatakan sah dan tetap berlaku sebelum ada revisi atau perubahan yang ditetapkan oleh KPU; 5. KPU akan mengupayakan revisi atau perubahan terhadap Keputusan KPU No.259/Kpts/KPU/2009 dilaksanakan dalam tenggang waktu 90 hari (dihitung sejak Putusan MA diterima KPU). Jika tidak ada revisi dan perubahan, Putusan MA otomatis dinyatakan berlaku; dan 6. KPU di daerah dapat menindaklanjuti keputusan-keputusan KPU yang dikeluarkan sebelumnya (*Kompas*, 2 Agustus 2009).

¹² Menurut J. Kristiadi, mereka yang merasa diuntungkan oleh Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009 memberikan kesan mendukung putusan MA, sementara yang merasa dirugikan terkesan menolak putusan tersebut (*Kompas*, 4 Agustus 2009).

¹³ *Kompas*, 25 Juli 2009.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Republika*, 30 Juli 2009.

disimak pada penuturan beberapa orang, antara lain: Hadar N. Gumay, Direktur Eksekutif *Centre for Electoral Reform* (Cetro), berpendapat bahwa Putusan MA dapat menimbulkan ketidakpastian dalam penetapan caleg terpilih. Selain menggantung 66 caleg/DPR terpilih, Putusan MA juga melanggar sistem proporsional: *one man, one vote, one value*. Patrialis Akbar, dari PAN, berpendapat bahwa MA tidak berwenang melakukan uji materi atas Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009 terhadap UU No. 10 Tahun 2008 tentang pemilu legislatif, karena Peraturan KPU tidak masuk dalam hirarki perundang-undangan. Menurut Pasal 7 ayat 1 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan adalah: a) UUD RI Tahun 1945, b) UU/Perppu, c) Peraturan Pemerintah (PP), d) Peraturan Presiden, dan e) Peraturan Daerah. Peraturan KPU adalah putusan Pejabat Tata Usaha Negara, sehingga pengajuan gugatan mestinya ke PTUN. Uji materi penghitungan kursi tahap kedua itu prematur bila dilihat dari kedudukan (*legal standing*) pemohonnya. Sebab, Peraturan KPU yang dimohon uji materi itu belum menyebut soal caleg terpilih, di mana kerugian dari pemohon belum bisa dipastikan.

Ferry Mursyidan Baldan, mantan Ketua Pansus RUU Pemilihan Umum Legislatif, berpendapat bahwa baik dari aspek kewenangan, materi yang di-*review*, maupun sistem pemilu yakni menyangkut rangkaian pemilu anggota legislatif, pemilu presiden, Putusan MA itu keliru. MA telah memasuki wilayah sengketa hasil pemilu yang menurut UU merupakan kewenangan MK. Putusan MA juga akan menjadi beban yang merusak hasil pemilu, dan membuat runyam karena diajukan setelah ada penetapan hasil pemilu legislatif yang dilakukan oleh KPU.¹⁶ Sedangkan terhadap Keputusan KPU ia menilainya aneh. Di satu sisi menghormati dan tidak melawan Putusan MA, tetapi di sisi lain menyatakan Putusan MA tidak berlaku surut. Bahkan KPU akan mengambil kebijakan pada saatnya nanti setelah 90 hari putusan MA itu dikeluarkan.

Menurut Mohammad Romahurmuzy, Wakil Sekjen PPP, Putusan MA dapat menyebabkan ketimpangan luar biasa dalam perbandingan

¹⁶ *Republika*, 27 Juli 2009.

perolehan kursi partai yang lolos *parliamentary threshold*. Partai dengan suara 20,85 persen akan mendapatkan 32,1 persen kursi. Sementara partai dengan 3,77 persen suara hanya akan mendapatkan 1,1 persen kursi¹⁷; Irgan Chairul Mahfidz, Sekjen PPP, berpendapat bahwa Putusan MA mengindikasikan adanya skenario menumpuk kekuatan di satu partai, menghilangkan partai kecil dengan *parliamentary threshold*, dan mengurangi jatah kursi yang ada di partai tengah¹⁸; Didik Supriyanto, Ketua Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, berpendapat bahwa KPU menghadapi dilema karena adanya Putusan MK dan MA terkait Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009. Secara implisit MK membenarkan Peraturan KPU tersebut, sementara MA menilainya salah. Dalam proses pembahasan UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif, tujuan seperti yang termuat dalam Pasal 205 ayat 4 adalah menyederhanakan parpol di parlemen serta meningkatkan derajat keterwakilan setiap anggota DPR dari parpol, dan bukan derajat keterwakilan parpol di DPR.¹⁹

Putusan MA termaksud juga menumbuhkan kekhawatiran sementara pihak. Hasto Kristiyanto dari Fraksi PDIP misalnya, mengkhawatirkan MA nantinya tidak mau melantik anggota legislatif periode 2009-2014, karena ada pertentangan hukum antara Peraturan dan UU. Sementara itu, Burhanuddin Napitupulu, Ketua Badan Pemenangan Pemilu Partai Golkar, berpendapat bahwa langkah KPU yang "menggantung" Putusan MA akan berdampak buruk pada penegakan hukum, menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakpercayaan pada MA, ketidakpastian hukum, legitimasi anggota legislatif yang ditetapkan KPU menjadi tidak jelas dan bisa digugat lagi.²⁰

Permasalahan yang timbul dari terbitnya Putusan MA itu adalah sulitnya menjelaskan perihal putusan MA itu sendiri karena terkait dua pendapat yang berlawanan. Di satu sisi KPU didesak untuk secepatnya melaksanakan putusan MA, di sisi lain KPU diminta mengabaikannya. Namun apabila diperhatikan dalam konteks hak uji ma-

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Kompas*, 27 Juli 2009.

²⁰ *Koran Tempo*, 3 Agustus 2009.

teri, terdapat kejanggalan pada putusan MA No. 15P/HUM/2009 yang menyatakan bahwa Pasal 22 huruf c dan Pasal 23 ayat 1 dan 3 Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009 tidak sah, di mana pembentukan kedua pasal itu bertentangan dengan Pasal 205 ayat 4 UU No. 10 Tahun 2008. Di sini nampak MA tidak saja melakukan uji materi melainkan lebih dari itu yaitu uji formil, atau melebihi batas karena yang dimohonkan oleh Zainal Ma'arif dan kawan-kawan hanya menghendaki uji materi. Menjadi pertanyaan pula adalah, perihal perintah MA kepada KPU untuk merevisi Keputusan KPU No. 259/Kpts/KPU/2009 tentang penetapan perolehan kursi partai politik peserta pemilu anggota DPR sesuai UU No. 10 Tahun 2008. Padahal kewenangan MA mestinya hanya sebatas menyatakan suatu peraturan perundang-undangan yang diuji bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dalam pengertian itu, MA tidak memiliki wewenang untuk menyentuh suatu keputusan yang pada dasarnya merupakan pelaksanaan suatu peraturan²¹.

Secara internal MA pun terdapat perbedaan pandangan dalam menentukan kapan putusan MA itu berlaku. Hal ini sekaligus menggambarkan adanya keraguan di lingkungan MA itu sendiri mengenai kapan berlakunya putusan MA No. 15P/HUM/2009. Menurut Hatta Ali, juru bicara MA, putusan MA yang membatalkan Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009 itu tidak berlaku surut, melainkan berlaku ke depan. Sedangkan menurut Abdul Kadir Mappong, Wakil Ketua MA Bidang Yudisial, putusan MA itu bersifat retroaktif atau berlaku surut (*Kompas*, 30 Juli 2009).

Terhadap beberapa kejanggalan tersebut di atas, muncul pendapat yang mengatakan bahwa pengabaian terhadap putusan MA dengan cara melakukan langkah-langkah politik, kiranya kurang menguntungkan bagi penegakan hukum di masa depan. Adapun langkah yang tepat adalah melakukan terobosan hukum. Adapun terobosan hukum yang sempat berkembang di masyarakat, menyusul terbitnya

²¹ Batasan untuk tidak sampai pada keputusan, dapat disimak dalam Pasal 31A UU No. 3 Tahun 2008 tentang MA, yang menyatakan bahwa dalam hal permohonan dikabulkan, amar putusan menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

putusan MA itu adalah: *Pertama*, dengan mengajukan peninjauan kembali (PK)²². Namun kemudian disadari bahwa secara doktrin, PK sulit untuk diwujudkan karena uji materi tidak mengenal upaya hukum luar biasa. *Kedua*, melaksanakan putusan MA, namun terhadap komposisi kursi yang ditetapkan berdasar perhitungan terbaru sesuai putusan MA, kepada partai politik diberikan ruang untuk mengajukan sengketa hasil pemilu. Kelemahan terobosan ini adalah, memakan waktu cukup lama. *Ketiga*, mengajukan permohonan uji materi ke MK atas Pasal 205 ayat 4 UU No. 10 Tahun 2008²³, dengan argumentasi bahwa frase "memperoleh suara sekurang-kurangnya 50 persen" telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan oleh karenanya bertentangan dengan UUD '45. Melalui uji materi ini diharapkan MK memberi tafsir yang menjelaskan frase Pasal 205 ayat 4 UU No. 10 Tahun 2008 dengan menambahkan kata "sisa" sehingga menjadi "memperoleh sisa suara sekurang-kurangnya 50 persen"²⁴. Terobosan yang ketiga inilah yang dilakukan oleh sejumlah partai dan beberapa calon legislatif.

²² Langkah ini sejalan dengan sikap Perhimpunan Advokat Indonesia Pengawal Konstitusi yang mendesak KPU mengajukan PK atas putusan MA yang membatalkan pasal-pasal tentang penghitungan kursi tahap kedua. Terhadap kasus putusan MA, perhimpunan advokat tersebut menghendaki diselesaikan dengan langkah hukum, dan bukan secara politis (*Koran Tempo*, 7 Agustus 2009)

²³ Munculnya permasalahan adalah disebabkan oleh formula yang dijadikan pedoman menerjemahkan suara menjadi kursi, yakni Pasal 205 ayat 4 UU No. 10 Tahun 2008, tidak jelas. Disebutkan: "*Dalam hal masih terdapat sisa kursi dilakukan penghitungan perolehan kursi kedua dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada partai politik peserta pemilu yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50 persen dari bilangan pembagi pemilihan (BPP) DPR.*" Ketidakjelasan rumusan Pasal 205 ayat 4 UU No. 10 Tahun 2008 oleh KPU, melalui Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009, ditafsirkan sebagai sisa suara sesuai dengan prinsip sisa suara terbanyak. Tafsiran KPU inilah yang kemudian mendapat reaksi masyarakat dan mereka yang merasa dirugikan untuk mengajukan uji materi kepada MA atas Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009 yang bertentangan dengan UU No. 10 Tahun 2008.

²⁴ Dalam kaitan itu MK harus memberikan tafsir terhadap Pasal 205 ayat 4 UU No. 10 Tahun 2008, sehubungan dengan cara pembagian kursi tahap kedua. Hal ini perlu, sebab muncul beragam tafsir atas Pasal 205 ayat 4 termaksud pasca putusan MA yang membatalkan Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009 karena dinilai bertentangan dengan Pasal 205 ayat 4 tersebut karena menafsirkan kata "suara" dalam pasal itu sebagai "sisa suara". Menurut Eep Saefulloh, kontroversi terkait cara pembagian kursi tahap kedua lebih disebabkan rumusan Pasal 205 ayat 4. Menurutnya, pasal itu multi tafsir sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum, dan apabila ditafsirkan secara tekstual akan mencederai asas proporsionalitas yang sangat mendasar (*Kompas*, 4 Agustus 2009)

Beberapa hari sebelum MK melakukan uji materi, Mahfud MD mengingatkan tentang konsekuensi hukum apabila KPU sebagai termohon tidak dapat memberikan bukti yang sebaliknya dari bukti yang diajukan oleh pemohon. Konsekuensi hukum yang dimaksud adalah munculnya perintah MK untuk melakukan pemungutan ulang, penghitungan ulang, pengurangan atau penambahan suara dan sebagainya²⁵.

Putusan MK 7 Agustus 2009

Pada tanggal 7 Agustus 2009 MK membacakan putusan uji materi Pasal 205 ayat 4 UU No. 10 Tahun 2008 yang terkait dengan penetapan kursi tahap kedua. Putusan MK ini bernomor: 110-113/PUU-VII/2009 ini merupakan putusan atas permohonan uji materi yang diajukan oleh Partai Hanura, Partai Gerindra, Partai Keadilan Sejahtera, dan caleg dari Partai Persatuan Pembangunan. Para pemohon ini mempersoalkan frase "suara sekurang-kurangnya 50 persen BPP" di dalam Pasal 205 ayat 4 UU No. 10 Tahun 2008. Frase tersebut dianggap multi tafsir²⁶. MK melalui putusannya tersebut menyatakan bahwa pasal termaksud sesuai dengan undang-undang sepanjang penghitungan tahap kedua penetapan perolehan kursi anggota DPR dilakukan berdasarkan tafsir MK.

Adapun tafsir MK yang dimaksud: *Pertama*, menentukan kesetaraan 50 persen suara sah dari angka BPP, yakni 50 persen dari angka BPP di setiap daerah pemilihan anggota DPR. *Kedua*, membagikan sisa kursi di tiap-tiap daerah pemilihan anggota DPR kepada partai politik peserta pemilu legislatif. Apabila suara sah atau sisa suara partai politik mencapai sekurang-kurangnya 50 persen dari angka BPP, maka partai politik tersebut memperoleh 1 kursi. Namun apabila suara sah atau sisa suara partai politik tidak mencapai sekurang-kurangnya 50 persen dari angka BPP, dan masih terdapat sisa kursi, maka suara sah partai politik yang bersangkutan dikategorikan sebagai sisa suara yang diperhitungkan dalam penghitungan kursi tahap ketiga.

²⁵ Kompas, 4 Agustus 2009.

²⁶ Koran Tempo, 7 Agustus 2009.

Menurut Ketua MK Mahfud MD, Putusan MA dan Peraturan KPU menjadi tidak berlaku dengan sendirinya karena batu uji yang dilakukan MA dan dasar kewenangan KPU dalam mengatur Pasal 205 ayat 4, Pasal 211 ayat 3, dan Pasal 2 ayat 3 UU No. 10 Tahun 2008 tentang pemilu legislatif telah diberi tafsir konstitusional oleh MK yang mengakibatkan putusan MA kehilangan dasar pijakannya²⁷. MK melalui putusannya itu telah "meluruskan" kembali Putusan MA dengan menyatakan bahwa pasal-pasal dalam UU No. 10 Tahun 2008 tentang pemilu legislatif, yang mengatur soal penetapan kursi caleg, telah sesuai dengan konsitusi. MK juga memperkuat peraturan, keputusan, maupun ketetapan KPU tentang penghitungan kursi anggota DPR tahap kedua.

Pada tanggal 7 Agustus 2009 MK juga membacakan putusan uji materi mengenai DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Pasal 211 ayat 3 UU No. 10 Tahun 2008 adalah konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*). Artinya, dalam menentukan jumlah sisa kursi yang belum terbagi, yaitu dengan cara mengurangi jumlah alokasi kursi di daerah pemilihan anggota DPRD Provinsi tersebut dengan jumlah kursi yang telah terbagi berdasarkan penghitungan tahap pertama. Selanjutnya, menentukan jumlah sisa suara sah partai politik peserta pemilu anggota DPRD Kabupaten/Kota tersebut.

Pasca putusan MK yang mengabulkan permohonan uji materi Pasal 205 UU No. 10 Tahun 2008 oleh Partai Gerindra, Partai Hanura, Partai Keadilan Sejahtera dan caleg dari Partai Persatuan Pembangunan, KPU akan segera menyelesaikan penghitungan perolehan kursi anggota DPR pada penghitungan tahap ketiga. Dalam hal ini KPU menjadwalkan setidaknya pada minggu ketiga Agustus 2009. Dan menurut Ketua KPU, putusan MK itu sudah sesuai dengan Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009 tentang teknis tata cara penghitungan kursi. Berarti tidak ada perubahan kursi untuk penghitungan tahap kedua, dan tinggal menindaklanjuti. Terkait putusan MA yang akhirnya di-mentahkan karena putusan MK ini, KPU wajib melaksanakan putusan MK²⁸. Meskipun sudah ada putusan MK yang menjadi dasar, namun

²⁷ *Suara Pembaruan*, 8 Agustus 2009.

²⁸ *Suara Pembaruan*, 8 Agustus 2009.

menurut Arif Wibowo yang adalah caleg sekaligus saksi dari PDI-P, KPU tetap diminta terbuka terutama kepada partai politik mengenai mekanisme penghitungan dan penetapan kursi anggota DPR tahap berikutnya yakni tahap ketiga²⁹.

Oleh sementara pihak, Putusan MK 7 Agustus 2009 tersebut dianggap belum menyelesaikan persoalan penetapan kursi DPR. Putusan MK ini dinilai mengharuskan KPU menjalankan putusan MA yang mengabulkan gugatan Pasal 25 Peraturan No. 15 Tahun 2009, terkait dengan penetapan kursi tahap ketiga. Untuk itu Deddy Djamiluddin Malik, caleg PAN, pada 13 Agustus 2009 mengajukan permohonan kepada MA agar menerbitkan *aanmaning* (teguran) kepada KPU untuk menjalankan putusan MA terkait uji materi Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009³⁰. Salah satu yang mendasari permohonan itu adalah pertimbangan MK yang menurutnya justru memperkuat bahwa keputusan MA berlaku surut. Dalam pertimbangan Putusan MK pada uji materi UU No. 10 Tahun 2008 tanggal 6 Agustus 2009 menyebutkan, penegakan konstitusi melalui *judicial review* adalah untuk tidak membiarkan suatu undang-undang bertentangan dengan konstitusi sehingga putusannya hanya berlaku prospektif³¹.

Penetapan calon anggota DPR terpilih melalui penghitungan tahap ketiga baru akan dilakukan pasca penetapan presiden dan wakil presiden terpilih pada tanggal 18 Agustus 2009. KPU masih menunggu pemungutan suara ulang pemilu legislatif yang belum dilaksanakan di beberapa daerah antara lain dari Kabupaten Tulang Bawang, Lampung³². Penetapan calon anggota DPR terpilih kemungkinan besar tidak akan mengikutsertakan calon terpilih dari Provinsi Lampung. Penghitungan suara hasil pemilu DPR untuk Lampung menunggu hasil pemungutan suara ulang Kabupaten Tulang Bawang yang baru akan terselenggara pada 26 Agustus 2009. Oleh karena itu penetapan calon anggota DPR terpilih asal Lampung akan dilakukan menyusul dan dibuatkan Surat Keputusan tersendiri yang terpisah dengan Surat Keputusan KPU tentang anggota DPR terpilih dari provinsi

²⁹ *Suara Karya*, 11 Agustus 2009.

³⁰ *Kompas*, 15 Agustus 2009.

³¹ *Republika*, 14 Agustus 2009.

³² *Kompas*, 15 Agustus 2009.

lain. Dapat dicatat bahwa hasil pemungutan suara ulang di Tulang Bawang dipastikan akan mempengaruhi penghitungan perolehan kursi untuk Lampung, khususnya pada penghitungan tahap ketiga. Pleno penetapan kursi DPR baru akan dilakukan KPU pada 18-20 Agustus 2009, atau se usai penetapan presiden dan wakil presiden terpilih. Selanjutnya pada 21 Agustus 2009 KPU akan menetapkan calon anggota DPR terpilih³³.

Menurut Jeirry Sumampouw, Koordinator Nasional Komite Pemilihan Indonesia, rencana KPU tersebut dinilai tidak menunjukkan sikap KPU yang konsisten, di mana semula KPU menyatakan bahwa penundaan penetapan calon anggota DPR terpilih karena menunggu tuntasnya pemungutan dan penghitungan suara ulang di beberapa daerah. Ia menduga, sikap KPU yang demikian itu akibat kuatnya tekanan oleh pihak luar terhadap KPU³⁴.

Setelah Putusan MK menilai bahwa penyelenggara pemilu (KPU) kurang profesional, beberapa pihak menghendaki agar anggota KPU secara sukarela mengundurkan diri. Pendapat demikian datang dari Saldi Isra, Ahli Hukum Tata Negara Universitas Andalas; Topo Santosa, Ahli Hukum Pemilu dari Universitas Indonesia; dan Agun Gunandjar Sudarsa, Anggota Fraksi Partai Golkar DR RI³⁵. Namun pendapat tersebut disanggah oleh Ketua KPU, Abdul Hafiz Anshary, dengan mengatakan bahwa UU No. 22 Tahun 2007 tentang penyelenggara pemilu, tidak mengatur hal tersebut³⁶.

Kisruh Hasil Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

Memasuki bulan Juli 2009, suasana politik mulai terasa panas sehubungan dengan semakin dekatnya pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden yang jatuh pada tanggal 8 Juli 2009. Beberapa masalah yang mengawali panasnya suhu politik ketika itu, antara lain larangan bagi lembaga survei untuk mengumumkan hasil jajak pendapat pada hari tenang, munculnya iklan berisi seruan agar pemilihan presiden dan wakil presiden berlangsung satu putaran

³³ *Kompas*, 16 Agustus 2009.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Kompas*, 14 Agustus 2009.

³⁶ *Kompas*, 15 Agustus 2009.

saja, sejumlah temuan pelanggaran pemilu oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang karut marut, dan gugatan atas hasil pemilihan presiden dan wakil presiden.

Pada tanggal 3 Juli 2009 MK mengabulkan permohonan uji materi atas sejumlah pasal dalam UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden yang diajukan oleh Asosiasi Riset Opini Publik Indonesia, yakni mengenai larangan mengumumkan hasil jajak pendapat pada hari tenang (5-7 Juli 2009). MK juga mencabut larangan mengumumkan hasil hitung cepat (*quick count*) pada hari pemungutan suara, larangan itu tercantum dalam Pasal 188 ayat (2) dan (3), Pasal 228 dan Pasal 255³⁷. Pada tanggal itu pula MK juga mengabulkan permohonan uji materi yang diajukan oleh tujuh media massa³⁸ atas pasal-pasal yang melarang pemberitaan para kandidat selama masa tenang sebagaimana tercantum di dalam Pasal 47 ayat (5), Pasal 56 ayat (2), ayat (3) dan (4), Pasal 57 ayat (1).

Munculnya iklan berisi seruan agar pemilihan presiden berlangsung satu putaran³⁹ saja untuk menghemat biaya sebesar empat triliun rupiah, yang dipasang oleh sukarelawan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono, menimbulkan debat kusir dan dianggap ilegal, meskipun UU No. 42 Tahun 2008 tentang pemilihan presiden tidak melarang seseorang atau kelompok masyarakat di luar tim sukses memasang iklan kampanye. Oleh kubu Jusuf Kalla dan kubu Megawati, seruan dalam iklan itu dianggap mengada-ada. Menurut mereka, proses demokrasi seharusnya tidak dinilai berdasarkan uang. Keberadaan iklan tersebut dikhawatirkan dapat menggiring pemilih yang masih ragu-ragu untuk mencontreng pasangan Susilo Bambang Yudhoyono, juga dinilai akan dapat mengurangi kebebasan memilih dan mendorong orang untuk bertindak pragmatis⁴⁰.

³⁷ *Koran Tempo*, 4 Juli 2009)

³⁸ Tujuh media massa itu adalah: Majalah Tempo, Koran Tempo, The Jakarta Post, Jurnal Indonesia, KBR68H, Vivaness, dan Radio Voice of Human Right (*Koran Tempo*, Editorial, 4 Juli 2009)

³⁹ UU No. 42 Tahun 2008 mengatur tentang syarat untuk berlangsungnya pemilihan presiden satu putaran adalah: Ada pasangan yang meraih suara lebih dari 50 persen, dan suara itu tersebar di separuh jumlah provinsi, masing-masing minimal 20 persen (*Koran Tempo*, Editorial, 4 Juli 2009)

⁴⁰ *Koran Tempo*, Editorial, *ibid*.

Gambaran pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden bertambah buram ketika Bawaslu mengungkapkan beberapa pelanggaran seperti terdapat kekurangan surat suara di beberapa tempat (misalnya di Lampung Utara, Bengkulu, Kota Samarinda, Rembang, Batang, Kolaka, Bali), kekurangan tinta (di Jembrana), tidak ada surat suara cadangan (di kota Salatiga), penghitungan suara sebelum Pukul 13.00, penggunaan KTP tidak sesuai dengan domisili di KTP, dugaan politik uang yang terjadi di Rembang, pembakaran empat kertas suara oleh Tim Sukses Partai Patriot di Samarinda, adanya pemilih yang kehilangan hak pilih karena masalah teknis: 526 pasien di R.S. Cipto Mangun Kusumo, di R.S. Persahabatan tidak memiliki Tempat Pemungutan Suara (TPS), 120 dari 150 pasien di R.S. Pasar Rebo yang juga tidak memiliki TPS, 276 pasien di R.S. Fatmawati, di R.S. Rehabilitasi Cacat Veteran Dr. Suyoto, tidak diberi kesempatan memilih: 200 calon tenaga kerja wanita (TKW) dengan alasan kartu penduduk dan kartu keluarga dipegang oleh majikan untuk keperluan mengurus paspor⁴¹, juga terjadi pengurangan jumlah TPS⁴².

Sebuah permasalahan yang berkembang tidak saja sebelum berlangsungnya pemilihan presiden dan wakil presiden tetapi juga sesudahnya, adalah mengenai daftar pemilih tetap (DPT). Hingga enam hari menjelang pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden, DPT yang seharusnya bukan rahasia negara masih menjadi dokumen misterius⁴³, meskipun data resmi DPT dari KPU sempat diketahui oleh masyarakat yaitu, sebanyak 176,3 juta pemilih⁴⁴. Berdasarkan Surat Keputusan KPU No. 302/Kpts/KPU/Tahun 2009, KPU pada 31 Mei 2009 menetapkan DPT berjumlah 176.367.056 pemilih. Jumlah ini pada 8 Juni 2009 ternyata mengalami perubahan, sebagaimana tertuang dalam Surat Keputusan KPU No. 316/Kpts/KPU/Tahun 2009 menjadi 176.395.015 pemilih. Jumlah ini dalam jangka waktu belum genap satu bulan telah berubah lagi, di mana pada 6 Juli 2009 KPU menerbitkan Surat Keputusan No. 356/Kpts/KPU/Tahun 2009, yang menyatakan jumlah pemilih dalam DPT adalah 176.411.434

⁴¹ *Kompas*, 9 Juli 2009

⁴² *Kompas*, 23 Juli 2009.

⁴³ *Kompas*, 2 Juli 2009.

⁴⁴ Editorial, *Koran Tempo*, 7 Juli 2009.

orang. Menurut Ketua KPU, komisi tidak mengumumkan perubahan ataupun memberitahukannya kepada para calon karena waktunya sangat mepet dan saat itu daftarnya belum tersusun rapi⁴⁵.

Pada 4 Juli 2009, Tim Kampanye Nasional (Timkamnas) Jusuf Kalla-Wiranto didampingi Timkamnas Megawati-Prabowo mengajukan gugatan ke KPU tentang adanya 11,22 juta pemilih yang terdaftar lebih dari satu kali, berasal dari DPT pemilihan presiden dan wakil presiden di 69 kabupaten/kota pada 6 provinsi di pulau Jawa. Dugaan tersebut meliputi 4 kategori, yaitu: (1) memiliki kesamaan Nomor Induk Kependudukan (NIK) saja⁴⁶; (2) sama NIK dan namanya; (3) sama NIK, nama, dan tempat/tanggal lahirnya; dan (4) kesamaan NIK, nama, tempat/tanggal lahir, dan alamat rumah⁴⁷. Sehari kemudian, kedua pasangan calon presiden dan wakil presiden mengadakan pertemuan di gedung Muhammadiyah, difasilitasi oleh Ketua Umum PP Muhammadiyah Din Syamsuddin. Mereka membahas masalah DPT yang belum juga beres. Bahkan dalam pernyataannya yang didukung Din Syamsuddin, memberikan waktu satu kali 24 jam kepada KPU untuk menunda pemilihan presiden jika dalam waktu yang ditetapkan itu tidak bisa menyelesaikan persoalan DPT⁴⁸. Untuk mengatasi adanya pemilih yang namanya tidak tercantum dalam DPT, kemudian pada 6 Juli 2009 MK memutuskan membolehkan penggunaan Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau paspor (untuk pemilih di luar negeri), dengan pembatasan: (1) menunjukkan Kartu Keluarga atau data sejenis, (2) memilih di alamat sesuai KTP, (3) harus mendaftar, dan (4) memilih paling cepat satu jam sebelum TPS ditutup⁴⁹.

Di tengah kesemrawutan DPT, Chaeruman Harahap (Ketua Tim Advokasi pasangan Jusuf Kalla-Wiranto) mempertanyakan, bagaima-

⁴⁵ Arif Wibowo, Koordinator Tabulasi pasangan Megawati-Prabowo, menilai KPU sangat tertutup dalam hal DPT. Dan menurut Chairuman Harahap, Saksi pasangan Jusuf Kalla-Wiranto, perubahan pemilih baru diketahui saat rekapitulasi suara. Menurutnya, perubahan itu memungkinkan adanya pemilih ganda di sejumlah daerah (*Koran Tempo*, 23 Juli 2009)

⁴⁶ Merupakan kasus terbesar, di mana sebanyak 1,31 juta kasus yang melibatkan 5,89 juta suara pemilih. Hal ini berarti satu NIK dimiliki oleh 4 hingga 5 orang dalam DPT (*Kompas*, 5 Juli 2009)

⁴⁷ *Kompas*, 5 Juli 2009.

⁴⁸ *Kompas*, 6 Juli 2009.

⁴⁹ *Kompas*, 8 Juli 2009.

mana perolehan suara bisa dihitung kalau DPT bermasalah? Untuk itu anggota tim kampanye pasangan Jusuf Kalla-Wiranto bermaksud melayangkan sengketa hasil perolehan suara ke MK, dengan permasalahan: (1) penghitungan suara tidak seharusnya dilakukan sebelum DPT tuntas, (2) KPU tidak melakukan sejumlah proses tahapan pemilu, salah satunya adalah perbaikan dan publikasi perubahan DPT, dan (3) mempertanyakan 6 juta pemilih yang tidak tercatat di Jawa Tengah⁵⁰. Tanggal 27 Juli 2009, tim kampanye pasangan Jusuf Kalla-Wiranto mendaftarkan gugatan ke MK⁵¹. Demikian pula dengan pasangan Megawati-Prabowo, yang juga mengajukan gugatan kepada MK. Sidang sengketa pemilu presiden antara dua pasangan calon presiden dan wakil presiden dengan KPU tersebut mulai bergulir di MK sejak 4 Agustus 2009⁵², berlangsung sampai dengan 7 Agustus 2009⁵³, dan keputusan MK diberikan pada 12 Agustus 2009⁵⁴.

Dari pasangan Jusuf Kalla-Wiranto, materi gugatan meliputi: (1) KPU lalai dalam DPT, (2) KPU tidak menindaklanjuti temuan masyarakat dan Bawaslu mengenai DPT, (3) KPU menghilangkan 69 TPS yang berpotensi berpengaruh terhadap 34,5 juta suara, (4) KPU melibatkan pihak asing dalam tabulasi, dan (5) KPU melakukan kesalahan penghitungan suara. Sedangkan perolehan suara menurut versinya, pasangan Jusuf Kalla-Wiranto memperoleh 39.231.814 suara (32,59 persen), Pasangan Megawati-Prabowo memperoleh 32.548.105 suara (27,04 persen), Sedangkan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono memperoleh 48.571.408 suara (40,36 persen)⁵⁵. Temuan masalah meliputi: a) perihal DPT: Kacau dalam data NIK di 434 kabupaten/kota, DPT kosong di 36 kabupaten/kota, dan format pdf terkunci di 11 kabupaten/kota, b) perihal data DPT KPU, kesamaan NIK sebanyak 25.203 juta pemilih, kesamaan NIK dan

⁵⁰ *Kompas*, 27 Juli 2009.

⁵¹ *Kompas*, 28 Juli 2009.

⁵² *Republika*, 5 Agustus 2009.

⁵³ *Kompas*, 8 Agustus 2009.

⁵⁴ *Suara Karya*, 11 Agustus 2009.

⁵⁵ Sedangkan perolehan suara masing-masing pasangan capres/cawapres menurut KPU adalah: Megawati-Prabowo memperoleh sebanyak 32.548.105 suara (26,79 persen), Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono memperoleh sebanyak 73.874.562 suara (60,80 persen), dan Jusuf Kalla-Wiranto memperoleh sebanyak 15.081.814 suara (12,41 persen) (*Republika*, 6 Agustus 2009)

nama sebanyak belasan juta pemilih, kesamaan NIK, nama, dan tempat tanggal lahir sebanyak 6.026 juta pemilih, kesamaan NIK, nama, tempat tanggal lahir, alamat sebanyak 4,096 juta pemilih, c) perihal suara fiktif, berpotensi 25 jutaan untuk pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono, d) Perihal pengurangan 69 ribu TPS, pemohon terbuat tidak tahu di mana pengurangan itu terjadi karena terjadinya perubahan DPT berkali-kali (31 Mei, 8 Juni, dan 6 Juli 2009), dan e) perihal pasangan Jusuf Kalla-Wiranto kehilangan sekitar 24 juta suara.

Permohonan meliputi: (1) MK mengabulkan seluruh gugatan, membatalkan dan menyatakan putusan KPU No. 365/Kpts/KPU/2009 tidak mempunyai kekuatan hukum tetap, (2) MK menyatakan harus diadakan pemilu putaran kedua dengan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono dan pasangan Jusuf Kalla-Wiranto sebagai peserta, (3) MK menyatakan pemilu 8 Juli 2009 cacat hukum dan tidak sah, (4) MK memerintahkan pemutakhiran DPT dan penghitungan suara ulang di seluruh Indonesia, paling lambat enam bulan sejak putusan diucapkan, dan (5) MK memerintahkan presiden memberhentikan KPU⁵⁶.

Sedangkan dari pasangan Megawati-Prabowo, materi gugatan meliputi: (1) KPU melakukan kesalahan penghitungan, (2) KPU lalai dalam persoalan DPT, tidak melakukan pemutakhiran DPT, dan melakukan pembohongan publik soal pemutakhiran DPT, (3) KPU melakukan penghilangan TPS, sehingga berpotensi 34,459 juta suara hilang, dan (4) KPU melibatkan pihak asing (IFES) dalam penyelenggaraan pemilu. Perolehan suara versinya: Pasangan Jusuf Kalla-Wiranto memperoleh 15.081.814 suara (16,24 persen), Pasangan Megawati-Prabowo memperoleh 32.548.105 suara (35,06 persen), dan Pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono memperoleh 45.215.927 persen).

Sementara, temuan masalah meliputi: (1) dari 115 kabupaten/kota yang harus diperiksa KPU, ternyata hanya 79 kabupaten/kota yang benar-benar diperiksa secara tuntas, (2) dari 8 provinsi saja ditemukan sebanyak 7.653.210 pemilih dalam DPT yang bermasalah, (3) terdapat

⁵⁶ *Ibid.*

22.764.981 data DPT bermasalah, dan (4) terdapat penggelembungan suara untuk pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono sebanyak 28.658.634 suara. Temuan beberapa modus masalah DPT: (1) pemilih ganda 1 TPS dan lain TPS, (2) NIK dan tempat tanggal lahir sama, tapi nama beda, (3) memasukkan nama orang yang sudah meninggal dalam DPT, (4) pemilih belum cukup umur atau tanpa NIK, (5) NIK ganda di 25 provinsi, dan (6) terdapat file yang tidak dapat dibuka (dikunci) di 4 provinsi, sehingga tidak ada informasi DPT.

Permohonan meliputi: (1) MK membatalkan terhadap penetapan KPU No. 365/Kpts/KPU/2009 tertanggal 25 Juli 2009, dan menetapkan jumlah perolehan suara seperti versinya, (2) MK menetapkan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono dan Megawati-Prabowo sebagai pasangan dalam putaran kedua pilpres, dan (3) MK memerintahkan KPU melakukan pilpres ulang di 25 provinsi⁵⁷.

Pada 12 Agustus 2009 MK mengeluarkan putusan No. 108-109/PHPU.B-VII/2009 perihal perselisihan hasil pemilu presiden dan wakil presiden tahun 2009, di mana pasangan Jusuf Kalla-Wiranto merupakan Pemohon I dan pasangan Megawati-Prabowo sebagai Pemohon II. Amar putusan tersebut berisi: (1) menyatakan eksepsi termohon dan pihak terkait tidak dapat diterima, dan (2) menolak permohonan Pemohon I dan Pemohon II untuk seluruhnya⁵⁸. Putusan MK tersebut didasari oleh pertimbangan dan penilaian hukum, baik yang menyangkut masalah yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif. Yang bersifat kualitatif adalah: (1) bantuan IFES yang dinilai sebagai campur tangan pihak asing (Masih sebatas dugaan atau sinyalemen yang tidak didukung oleh bukti yang meyakinkan), (2) penghapusan atau pengurangan TPS (Pemohon I dan Pemohon II tidak dapat membuktikan bahwa dengan dikurangnya jumlah TPS menyebabkan hilangnya suara pemilih), (3) perihal DPT, secara formal termohon telah melakukan pelanggaran prosedur dan berlaku tidak profesional, dan (4) perihal penyelenggaraan pemilu lainnya, tidak terjadi pelanggaran pemilu yang dapat dikategorikan sebagai pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif yang

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Kompas*, 13 Agustus 2009.

dapat berakibat pemilu kehilangan keabsahannya. Sedangkan yang bersifat kuantitatif adalah mengenai penggelembungan suara dan pengurangan suara. Dalam hal ini, telah terjadi beberapa kesalahan prosedur yang dilakukan oleh KPU, tetapi kesalahan-kesalahan itu bukanlah merupakan pelanggaran yang terstruktur, sistematis, dan masif. Selain itu juga tidak ditemukan bukti-bukti yang cukup untuk menyatakan hasil pilpres 2009 adalah cacat hukum dan tidak sah. Sehingga Pilpres 2009 adalah sah dengan catatan bahwa semua pelanggaran yang terjadi, yang belum diproses secara hukum, dapat diproses lebih lanjut melalui peradilan umum.

Pada tanggal 18 Agustus 2009 KPU menyampaikan hasil rapat pleno terbuka penetapan presiden dan wakil presiden. Penetapan resmi itu tertuang dalam Surat Keputusan KPU No. 373/Kpts/KPU/2009. Menurut Ketua KPU, Abdul Hafiz Asharry, syarat satu putaran sudah terpenuhi sesuai Pasal 159 ayat 1 UU No. 42 Tahun 2008. Menurut pasal itu, disebut pasangan calon terpilih bila memperoleh suara lebih dari 50 persen dari jumlah total suara sah, dengan sedikitnya 20 persen suara di setiap provinsi di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia. Perolehan suara pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono sebanyak 73.874.562 suara, atau 60 persen dari total suara sah nasional yang berjumlah 121.504.481 suara⁵⁹, ternyata memenuhi ketentuan yang diatur dalam pasal tersebut.

Usai pemilihan presiden dan wakil presiden, KPU mendapat sorotan bahkan usulan untuk dibubarkan. Konsultan Bawaslu, Ahsanul Minan, berharap kepada para anggota DPR baru nanti untuk merevisi UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Melalui revisi itu diharapkan menjadi satu-satunya cara yang sesuai dengan aturan yuridis untuk memberhentikan seluruh anggota KPU. Sebab menurut Pasal 29, 30, dan 31 UU tersebut, pemberhentian anggota KPU hanya dapat dilakukan jika meninggal dunia atau mengundurkan diri. Dengan demikian, sulit sekali untuk memberhentikan anggota KPU jika hanya mengacu pada undang-undang tersebut. Sedangkan

⁵⁹ Pasangan Megawati-Prabowo memperoleh 32.548.105 suara (26,79 persen), sedangkan pasangan Jusuf Kalla-Wiranto memperoleh 15.081.814 suara (12,41 persen) (*Republika*, 19 Agustus 2009)

menurut Fadjroel Rachman, pengamat politik, di samping perlu merevisi UU No. 12 Tahun 2007, untuk melengserkan anggota KPU dapat ditempuh lewat penyertaan bukti kualitatif yang didukung oleh data tentang amburadulnya penyelenggaraan Pemilu 2009. Sebab dengan buruknya kinerja KPU, praktis KPU telah melanggar sumpah jabatan sebagaimana telah diatur dalam Pasal 29 ayat 2 huruf b UU No. 22 Tahun 2007.

Desakan untuk memberhentikan anggota KPU lantaran dinilai gagal dalam menyelenggarakan Pemilu 2009, juga datang dari Ray Rangkuti, Direktur Lingkar Madani Indonesia, dengan mengatakan bahwa agar proses pemilihan kepala daerah atau Pilkada tidak ikut-ikutan semrawut seperti Pemilu 2009, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono diminta secepatnya menerbitkan surat sakti untuk memberhentikan anggota KPU. Penilaian MK bahwa Komisioner KPU saat ini tidak profesional dalam melaksanakan Pemilu 2009, bisa menjadi landasan bagi presiden untuk mengeluarkan surat keputusan pembubaran KPU. Dalam menanggapi desakan tersebut anggota KPU Andi Nurpati mengatakan, berdasarkan undang-undang, anggota KPU tidak bisa diberhentikan begitu saja⁶⁰.

Kualitas Pemilu 2009 dan Beberapa Masalah yang Menyertai

Proses demokratisasi mensyaratkan adanya penyelenggaraan pemilu yang adil, pengawasan yang ketat, dan partisipasi yang tinggi. Sekecil apa pun pelanggaran yang terjadi telah berarti mencederai demokrasi. Pemilu 2009 boleh dikatakan telah berlangsung damai. Suasana demokratis telah ditunjukkan oleh masyarakat pemilih, di mana saling menghormati terhadap pilihan masing-masing. Namun, partisipasi masyarakat yang mendukung suasana aman, damai, dan demokratis itu tidak ditopang oleh penyelenggaraan dan pengawasan yang maksimal. Banyak kalangan masyarakat menilai, kualitas Pemilu 2009 berada di titik paling rendah dibanding pemilu sebelumnya setelah reformasi bergulir. Beberapa pelanggaran terjadi justru dilakukan oleh penyelenggara pemilu, yaitu KPU, dan dapat dikategorikan sebagai berikut: (1) pelanggaran bersifat substansif,

⁶⁰ *Rakyat Merdeka*, 17 Agustus 2009.

yang langsung bertautan dengan hak politik warga negara, dan (2) pelanggaran bersifat teknis, terjadi pada pelaksanaan pemilu baik yang menyangkut proses pemilihan maupun yang berkaitan dengan penyediaan logistik. Meskipun pelanggaran dalam kategori ini juga akan berujung pula pada terganggunya perwujudan hak politik warga negara.

Pelanggaran substansif terjadi ketika hak politik warga negara dilanggar. Hal ini terendus melalui kekacauan DPT. Dalam menyusun daftar pemilih, KPU memperoleh daftar awal dari Departemen Dalam Negeri melalui Dinas Kependudukan berupa Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu atau DP4, yang mestinya harus dilakukan *up-dating*. Daftar ini kemudian menjadi Daftar Pemilih Sementara atau DPS untuk dilakukan pemutakhiran. Dalam pemutakhiran data ternyata menggunakan sistem stelsel pasif, di mana masyarakat dituntut aktif mengecek apakah namanya sudah tercantum atau belum di dalam DPS. Hasilnya ternyata tidak optimal, namun nampaknya tidak ada evaluasi untuk perbaikan. Kegagalan penerapan sistem stelsel pasif untuk pemutakhiran data itu adalah karena kurang dibarengi dengan sosialisasi DPS secara intensif oleh KPU. Di samping itu juga kurang memperhitungkan keterbatasan serta perbedaan persepsi oleh aparat KPUD dalam menggunakan sistem komputerisasi dalam soal status kependudukan⁶¹. Ketidakberesan soal DPT yang tidak segera diatasi oleh KPU, maka pada pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden tanggal 8 Juli 2009 masih terjadi kekacauan DPT.

Dalam proses pemilihan, KPU telah melakukan perubahan sistem dan mekanisme terutama mengenai tata cara penandaan dan sistem penghitungan suara, di mana hal ini memengaruhi proses pemilihan pada hari pemungutan suara. Kondisi '*ribet*' - tidak praktis, yang dialami pemilih karena kecilnya bilik suara yang tidak sebanding dengan lebar dan jumlah surat suara, membutuhkan waktu lama untuk melakukan penandaan, sementara itu aloksi waktu pemungutan di setiap TPS terbatas pula. Dalam hal demikian, kesempatan bagi petugas pemungutan untuk membantu sekaligus turut mengarahkan pilihan pada calon tertentu. Sementara, pada pemilihan

⁶¹ Temuan Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (Lihat *Republika*, 30 Juli 2009).

presiden dan wakil presiden, putusan MK yang menyatakan bahwa KTP merupakan identifikasi sah bagi pemilih yang tidak tercantum namanya dalam DPT, ternyata tidak terimplementasikan secara maksimal. Proses tersebut masih terhambat oleh persyaratan tambahan yang diberlakukan di TPS. Persoalan dalam penyediaan logistik juga muncul, antara lain berupa: surat undangan kepada pemilih berupa foto copy, surat undangan tidak sampai kepada pemilih, surat suara yang terlambat datang, surat suara tertukar antar daerah pemilihan, dan kualitas tinta yang rendah.

Hal-hal di atas adalah beberapa indikasi yang memberikan gambaran tentang rendahnya kualitas Pemilu 2009. Indikasi lain dari penilaian MK yang mengatakan bahwa KPU tidak kompeten dan kurang profesional. Meskipun demikian, penyebab rendahnya kualitas Pemilu 2009 tidak bisa ditunjukan kepada satu pihak saja, yaitu KPU. Ada lembaga atau pihak lain yang turut andil pula, misalnya: (1) DPR yang turut membidani terbitnya UU No. 10 Tahun 2008 tentang pemilu legislatif -- yang relatif lebih rumit dibanding pemilu-pemilu sebelumnya -- kurang cepat kinerjanya. Undang-undang tersebut baru disetujui satu tahun sebelum pemilu berlangsung, sehingga waktu begitu pendek bagi KPU untuk mempersiapkannya; (2) partai politik yang berfungsi sebagai artikulasi kepentingan, sosialisasi dan pendidikan politik, bahkan fungsi kanalisasi formulasi terhadap demokrasi substansial, tampak lemah. Bahkan apabila diperhatikan, partai politik di masa pemilu yang lalu masih menonjolkan mobilisasi pemilih, sehingga ikatannya kurang kuat antara pengurus dan calon legislatif dengan konstituennya. Hal demikian mengurangi kecekan pemilih dalam menentukan pilihannya; (3) Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang mestinya bertindak sebagai instrumen untuk mendorong kepastian hukum, masih belum memenuhi harapan. Kinerjanya belum menumbuhkan efek jera, dan sering kali hasil laporannya kurang didukung oleh pengawalan ketat terhadap tindak pelanggaran melalui penegakan hukum secara terpadu. Hal ini berakibat peserta pemilu tidak terkendali bahkan meremehkannya; (4) peran pemerintah yang terkait dengan perbantuan berupa dukungan birokrasi dan juga *budgeting*, di mana dana pelaksanaannya telah dianggarkan di masing-masing institusi, dapat dipertanyakan

efektivitasnya; dan (5) KPU yang semestinya melakukan sosialisasi secara intensif dan terbuka mengenai penerapan aturan-aturan pemilihan dalam pemilu, kurang dilakukan secara maksimal. KPU sebagai penyelenggara pemilu kurang memiliki integritas dan independensi sebagaimana ditetapkan oleh undang-undang. KPU dalam mengeluarkan putusan dan penetapan kerap kali berubah-ubah, antara lain dalam penetapan jadwal kampanye, perihal DPT, pemasangan spanduk sosialisasi pemilu presiden dan juga tentang deklarasi pemilu damai.

Pada tanggal 1 September 2009 MK menggelar sidang atas pemungutan dan penghitungan suara ulang di beberapa kecamatan di Nias Selatan (Sumatera Utara), Batam (Kepulauan Riau), dan Tulang Bawang (Lampung)⁶² MK memutuskan bahwa hasil pemungutan atau penghitungan suara ulang di beberapa daerah tidak ada perbedaan suara dibanding rekapitulasi KPU. Sementara itu, Ketua MK Mahfud MD mengatakan, dengan putusan MK itu maka persengketaan hasil pemilu di MK dinyatakan selesai, dan mulai saat itu tidak ada lagi sengketa hasil pemilu yang dapat diajukan ke MK. Sedangkan jika terjadi pelanggaran dalam pelaksanaan putusan MK, pihak yang dirugikan dapat minta KPU melakukan perbaikan, atau diperkarakan ke pengadilan umum baik secara perdata maupun pidana.

Apabila dikaitkan dengan pernyataan Ketua MK Mahfud MD sebelumnya, yakni pada 26 Agustus 2009, bahwa pembagian kursi tahap ketiga yang ditetapkan KPU pada tanggal 21 Agustus 2009 sudah benar dan sesuai putusan MK, seakan-akan sudah tidak ada lagi ganjalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu 2009. Namun, sebenarnya terdapat beberapa masalah yang belum selesai. Beberapa permasalahan itu antara lain: *Pertama*, ada keinginan beberapa kalangan masyarakat agar anggota KPU mengundurkan diri, dengan beberapa alasan: MK telah memberikan sinyal berupa penilaian bahwa kinerja anggota KPU Periode 2007-2012 tidak profesional; KPU telah beberapa kali melakukan pelanggaran etika, telah melecehkan eksistensi dan wibawa MK dengan mengatakan bahwa

⁶² Pemungutan suara ulang tingkat DPD di Kabupaten Yahukimo (Papua), belum diputus karena pemungutan suara belum berlangsung, dan baru akan diputus setelah MK menerima hasilnya dari KPU.

Putusan MA mengenai Pasal 205 UU No. 10 Tahun 2008 semacam karya ilmiah dan bisa diseminarkan; KPU dinilai tidak melaksanakan putusan MK sehubungan dengan penetapan calon legislatif terpilih pada perhitungan tahap ketiga. Sementara, ada berita resmi MK 20 Agustus 2009, yang menyebutkan bahwa MK telah memerintahkan agar KPU melaksanakan putusan MK yang membenarkan penggunaan metode *ranking* dalam penghitungan tahap ketiga. Sehingga dengan demikian, KPU harus menggunakan UU No. 10 Tahun 2008 yang berbasis *ranking*, dan tidak menggunakan Pasal 25 Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009 yaitu metode vertikal-horisontal.

Kedua, ada desakan agar KPU menjalankan putusan MA. Namanya, desakan ini ingin sekadar berwacana bahwa dengan melaksanakan putusan MK berarti KPU tidak mematuhi putusan MA. Desakan ini pernah direncanakan oleh 115 calon anggota legislatif yang tergabung dalam Forum Komunikasi Calon Legislatif Lintas Partai Politik dengan mengajukan gugatan apabila putusan KPU mengabaikan putusan MA. Demikian halnya dengan koalisi tiga partai yakni PDI Perjuangan, Partai Demokrat dan Partai Golkar yang juga mendesak KPU agar melaksanakan Putusan MA No. 15P/HUM/2009 mengenai penghitungan tahap kedua penetapan perolehan kursi anggota legislatif. Dalam hal ini PDI Perjuangan tidak mau terjebak kontroversi keputusan MA dan MK yang saling bertentangan terkait penetapan calon anggota legislatif terpilih DPR. Yang terpenting menurut mereka, putusan MA segera dilaksanakan.

Ketiga, eksistensi putusan MA. Muncul pendapat yang mengatakan bahwa tafsir MK tidak berarti meniadakan putusan MA, sebab tafsir MK tidak lebih tinggi dari putusan MA. Lain halnya apabila MK membuat putusan berisi pembatalan pasal dalam UU yang menjadikan putusan MA kehilangan sandaran hukum. *Keempat*, perihal pengganti bagi calon anggota legislatif yang mengundurkan diri atau meninggal dunia. Sementara itu, pendapat Ketua KPU Abdul Hafiz Anshary, bahwa hal tersebut merupakan kewenangan partai politik yang mengusungnya untuk merekomendasikan penggantinya. UU No. 10 Tahun 2008 menyebutkan, penggantian calon anggota legislatif terpilih harus dilakukan dengan calon anggota legislatif yang memiliki suara terbanyak setelah calon yang diganti tersebut.

Berkaitan dengan beberapa permasalahan yang masih ganjal, dan potensial untuk diperkarakan -- terlepas dari apakah permasalahannya masih relevan atau tidak untuk dituntaskan, akan sangat bergantung pada kemauan para penggugat. Sedangkan bagi masyarakat, diperkarakan atau tidak permasalahan-permasalahan itu, akan memberikan makna tersendiri yaitu untuk mengetahui semangat para penggugat: apakah gugatan itu dilakukan hanya sekadar untuk memenuhi kepentingan sesaat atau kepentingan pribadi, atau demi penegakan hukum dan kemajuan demokrasi ke depan.

Sebagai penutup tinjauan ini dapat dikemukakan beberapa usulan yaitu, perlu disusun undang-undang tentang pemilu yang mampu beradaptasi atau berdaya tahan dengan perkembangan masyarakat, bangsa, dan negara untuk dua atau tiga periode. Ini perlu, di samping untuk menciptakan stabilitas politik dan pertahanan juga memberi kelonggaran waktu bagi penyelenggara pemilu untuk menyiapkan penyelenggaraan pemilu dengan baik. Untuk itu dalam pembahasannya perlu ditentukan desain sistem pemilu kita ke depan mau diarahkan ke mana. Juga perlu terlebih dahulu ditetapkan mengenai sistem pemilu yang tetap. Kalau kondisinya masih belum menentu seperti sekarang, dari sistem proporsional tertutup menjadi proporsional terbuka, maka akan menghadapi kesulitan.

Kemudian usulan lain adalah berkenaan dengan pengujian masalah yang sama dalam peraturan yang berbeda jenjang oleh MK dan MA yang ternyata menghasilkan putusan yang tidak koheren. Dalam undang-undang tentang MK tahun 2003 terdapat aturan sebagai solusinya yaitu, MA harus menghentikan pengujian peraturan ketika MK menguji undang-undang terkait. Tetapi tidak ada ketentuan bahwa MA harus memberitahu kepada MK ketika MA melakukan uji materi peraturan di bawah undang-undang. Untuk itu perlu revisi terhadap undang-undang tentang MK, "di mana kata "tidak diharuskan" itu diganti dengan kata "diharuskan". Kemudian, perihal terbitnya putusan MK dan putusan MA yang tidak koheren, sebagaimana telah terbukti, adalah karena dasar pengujian berbeda. MK berdasarkan UUD, sedangkan MA menggunakan undang-undang. Perbedaan itulah yang membuat MA berani memerintahkan KPU untuk merevisi penetapannya. Berangkat dari hal yang tidak menguntungkan itu,

maka setelah semua perkara pemilu diselesaikan di MK, sebaiknya mulai dipikirkan agar semua peraturan perundang-undangan, yang terkait secara hirarkis dan mengenai masalah yang sama hanya diuji oleh satu lembaga pengadilan saja. Dan untuk itu perlu dilakukan amandemen lagi terhadap UUD '45, khususnya pada Pasal 24A dan Pasal 24C.

TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

Rigiditas Suku Bunga Bank

Pande Radja Silalahi

PENGANTAR

Penurunan suku bunga bank yang sangat diharapkan oleh para pengusaha sejak beberapa bulan yang lalu sampai saat ini belum menjadi kenyataan. Bank Indonesia telah beberapa kali menurunkan BI rate dengan tujuan utama mempengaruhi suku bunga bank, namun para bank pelaksana tidak bergeming sehingga muncul pertanyaan, ada apa dengan perbankan kita dewasa ini. Semula ada anggapan bahwa masalahnya adalah adanya tenggang waktu antara penurunan tingkat bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI) dengan penurunan suku bunga bank pelaksana.

Tetapi setelah ditunggu cukup lama ternyata keadaannya tidak demikian karena tingkat bunga Bank Umum dengan tegar seolah tidak mau turun mengikuti BI rate. Menyimak perkembangan tersebut pada saat ini sangat perlu diketahui penyebab utama terjadinya rigiditas penurunan suku bunga bank di Indonesia. Sejalan dengan itu tulisan ini bermaksud menguraikan berbagai faktor yang menyebabkan rigidnya perkembangan suku bunga di Indonesia, khususnya dalam beberapa bulan belakangan ini.

STRUKTUR PASAR OLIGOPOLI

Salah satu alasan pihak bank tidak bersedia menurunkan suku bunga adalah adanya ketakutan diantara bank pelaksana akan diting-

galkan oleh nasabahnya bila melakukan penurunan suku bunga. Dengan kata lain, para bankir takut kalah bersaing sehingga mereka memilih menghindari persaingan dengan cara tidak berinisiatif melakukan penurunan harga dana. Perkembangan ini menggambarkan bahwa perilaku pengusaha bank adalah perilaku yang biasa terjadi pada struktur pasar yang oligopolistis.

Tidak dapat dipungkiri bahwa walaupun jumlah bank di Indonesia sampai saat ini masih relatif banyak (sampai dengan Juni 2009 sebanyak 123 Bank), tetapi jumlah bank yang dominan dapat dihitung dengan jari. Seperti diperlihatkan dalam Tabel 1, 2 dan 3 dibawah ini, dari segi Asset, porsi 10 buah Bank Papan atas selama 2002-2007 selalu berada di atas 60%. Dari segi dana yang dapat dihimpun, pangsa sepuluh Bank Papan Atas selama 2002-2007 selalu berada di atas 63% dan dari segi kredit yang disalurkan selama periode yang sama, pangsa sepuluh Bank Papan Atas selalu berada di atas 60%. Kenyataan ini dapat memberi indikasi bahwa struktur pasar perbankan di Indonesia adalah lebih bersifat oligopolistis.

Persaingan memperebutkan dana diantara bank papan atas ini sangat tajam dan dewasa ini tidak ada bank yang dapat atau bersedia menjadi "price leader". Dengan struktur pasar yang bersifat oligopolistis, seperti dikemukakan sebenarnya otoritas moneter lebih mudah mengendalikan pergerakan tingkat bunga. Dari data di atas dengan jelas terlihat bahwa sebagian terbesar dari Bank Papan Atas adalah Bank Pemerintah sehingga bila pemerintah menggunakan otoritasnya memerintahkan Bank BUMN menyesuaikan tingkat bunganya dengan suku bunga BI maka hal tersebut akan mudah terjadi. Yang mungkin menjadi persoalan adalah Bank BUMN tidak dengan mudah menuruti signal yang diberikan oleh BI melalui BI rate karena adanya faktor lain.

BERTAMBAHNYA PILIHAN

Dalam situasi sikap menunggu terjadinya perubahan suku bunga utamanya oleh bank papan atas bank-bank terus berusaha mengumpulkan dana dari masyarakat. Data yang ada menunjukkan selama periode akhir 2007 sampai dengan Juni 2009 dana yang dikumpulkan

Bank Umum meningkat sebesar 19,5% dan di sisi lain, dalam rentang waktu yang sama kredit yang disalurkan ke masyarakat meningkat 37,6% sehingga Loan to Deposit Ratio pada bulan Juni 2009 adalah 75%. Yang sangat menarik adalah dengan LDR 75% dan Gross NPL (Non Performing Loan) berada di atas 4%, bank-bank yang ada masih meraup keuntungan yang relatif besar.

Keadaan dan kecenderungan ini memberi petunjuk bahwa selisih bunga yang diberikan bank kepada deposannya jauh lebih rendah dengan bunga yang dikenakan kepada krediturnya (*spread*-nya besar). Dengan perkembangan seperti ini sebenarnya bank-bank dapat menurunkan suku bunga sampai tingkat tertentu. Data dalam tabel di bawah ini menunjukkan bahwa perbandingan antara hasil bunga dengan beban bunga pada tiga Bank Pemerintah, yaitu BNI, Bank Mandiri dan BRI relatif sangat besar. Secara lebih rinci untuk tahun 2008, angkanya mencapai 140,6 untuk BNI, 120,4% pada Bank Mandiri, dan 222,1% untuk Bank Rakyat Indonesia. Dengan raihan seperti ini bank-bank besar tertentu tidak perlu khawatir kelebihan dana dan tidak perlu risau bila dana yang dapat dikumpulkan dari nasabah tidak dapat disalurkan kepada mereka yang membutuhkan terutama pada sektor riil.

Yang sangat memprihatinkan adalah besarnya *spread* yang dihasilkan oleh BRI. Pada tahun 2007 perbandingan antara hasil bunga dan beban bunga BRI mencapai 244,7% dan menurun sedikit menjadi 222,1% pada tahun 2008. Dengan *spread* yang sangat besar seperti ini, apakah Bank Rakyat Indonesia masih mampu memikul namanya atau perlu diganti menjadi Bank Penghisap Rakyat.

Menyimak perkembangan data bank papan atas dalam beberapa bulan terakhir ini terlihat indikasi bahwa pada dasarnya tidak terlalu sulit bagi pemerintah bersama BI untuk mempengaruhi perkembangan suku bunga di Indonesia. Salah satu alasan lain yang dikemukakan oleh pihak bank untuk membela kebengalannya sehingga tidak menurunkan suku bunga adalah struktur dana yang dapat dikumpulkan oleh bank tidak mendukungnya. Dikatakan tidak mendukung karena jumlah depositan pemilik dana besar relatif sedikit dan biasanya nasabah tersebut adalah BUMN atau lembaga pemerintah lainnya.

Dengan mengabaikan permintaan pemilik dana besar tersebut (bunga yang tinggi) maka besar kemungkinan mereka akan pindah ke bank lain yang menjanjikan atau bersedia memberi bunga yang lebih tinggi. Dengan kata lain, suku bunga pinjaman menjadi sulit diturunkan karena harga dana, khususnya dari para debitur kakap bank sangat sulit diturunkan bila resiko perpindahan debitur diharapkan tidak terjadi.

Seperti diperlihatkan pada tabel dibawah ini, dari Rp 1.775,237 triliun dana yang dikumpulkan oleh Bank Umum pada tahun 2008, sebesar Rp 97,893 triliun (5,51%) berasal dari BUMN, Rp 71.160 triliun (4,0%) dari Pemerintah (Dati I dan II), Rp 3.436 (0,2%) dari BUMD dan Rp 9.860 (0,55%) dari Badan/Lembaga Pemerintahan. Dari data ini sangat jelas terbukti bahwa pemerintah (BUMD atau aparat pemerintah lainnya), tidak dapat dijadikan sebagai kambing hitam bagi sulitnya penurunan suku bunga di Indonesia belakangan ini. Tabel tersebut menunjukkan juga bahwa pemilik dana terbesar adalah perorangan. Dana yang dimiliki perorangan pada tahun 2008 dan Juni 2009 secara berturut-turut mencapai 60,92% dan 61,05% dari seluruh dana perbankan.

Besar kemungkinan diantara deposan perorangan tersebut terdapat sejumlah deposan yang memiliki dana yang jumlahnya sangat besar. Golongan pemilik dana besar ini galibnya tidak mudah mengalihkan dananya ke bank lain sepanjang bank tempat penyimpanan dana tersebut dianggap sehat. Dengan adanya pembatasan jumlah dana yang mendapat penjaminan dari Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) (sampai dengan Rp 2 miliar) dapat dipastikan yang lebih diutamakan oleh pemilik dana besar perorangan adalah kesehatan bank tempat penitipan dananya dan bukan tingkat bunga.

Yang paling rasional alasan para bank-bank mempertahankan tingkat bunga tetap tinggi adalah karena tersedia berbagai pilihan penyaluran dana yang saling bersaing. Seperti diketahui sejak beberapa tahun yang lalu pemerintah menerbitkan SUN (Surat Utang Negara). Sejak tahun 2002 sampai dengan awal tahun 2009 (lihat tabel) pemerintah telah berhasil menerbitkan SUN sebesar Rp 20,1 triliun dengan kupon yang selalu berada di atas 10%. Penerbitan SUN ini dimanfaatkan secara bijak oleh para bank.

Data yang ada seperti ditunjukkan oleh tabel dibawah menunjukkan obligasi pemerintah yang dipegang oleh sembilan (9) Bank Papan atas pada tahun 2007 mencapai 192,8 triliun dan pada tahun 2008 mencapai Rp 186,4 triliun. Dengan harga dana yang dibayarkan kepada deposan (yang berada pada kisaran angka 10%) bank masih mungkin memperoleh keuntungan bila menempatkan dananya pada SUN. Dengan situasi seperti ini tidak ada keharusan bagi bank untuk menyalurkan dananya ke sektor riil walaupun LDR-nya masih relatif kecil.

Salah satu bentuk penyaluran dana lainnya adalah menempatkan dana bank pada SBI. Dengan tersedianya dua macam penempatan dana bank tersebut maka bank pelaksana dapat mengelola dananya secara sangat fleksibel dan menguntungkan. Dana berlebih dapat ditempatkan dalam bentuk SBI apabila dana tersebut akan segera ditarik atau ditempatkan pada SUN (obligasi) apabila dana tersebut tidak segera dibutuhkan. Tanpa direncanakan, bagi bank pelaksana dewasa ini telah terbuka kemungkinan baru untuk menyesuaikan struktur dana yang dihimpunnya dari masyarakat dengan struktur penyalurannya tanpa harus takut pada tekanan kelebihan likuiditas.

Sangat menarik perhatian bahwa dalam beberapa bulan terakhir ini Bank Indonesia telah berhasil menurunkan BI *rate*. Bila pada akhir tahun 2007 BI *rate* yang berjangka waktu 1 bulan masih betengger pada angka 9,75%, maka sejak akhir bulan Agustus tahun 2009 telah turun menjadi 6,58%. Tetapi penurunan BI *rate* tidak diikuti jumlah SBI yang diterbitkan oleh Bank Indonesia. Bila pada akhir tahun 2008 jumlah SBI mencapai Rp 177,3 triliun maka pada akhir bulan Juni 2009 jumlahnya telah mencapai Rp 229,7 triliun, dan yang sangat menarik adalah SBI yang berjangka waktu 6 bulan meningkat dari Rp 37,2 triliun pada akhir tahun 2008 menjadi Rp 124,7 triliun pada akhir bulan Juni tahun 2009 (lihat tabel):

Perkembangan dalam beberapa bulan belakangan ini menunjukkan bahwa pilihan bagi bank menyalurkan dana yang berhasil dikumpulkannya menjadi semakin luas. Dengan keadaan seperti ini maka bagi mereka persoalan yang harus dipecahkan adalah bagaimana menciptakan campuran penyaluran dana yang paling menguntungkan dengan minimalisasi resiko. Dengan keadaan seperti

ini sektor riil menjadi terabaikan karena resiko yang akan dihadapi relatif besar.

KOORDINASI DAN KONSISTENSI

Kuatnya tekanan kepada pemerintah agar mengurangi ketergantungan pembiayaan APBN dengan mengurangi penciptaan utang LN dengan sendirinya telah memaksa pemerintah untuk mencari alternatif lain untuk menutupi kebutuhan belanja negara. Pilihan yang tersedia bagi pemerintah adalah dengan menciptakan utang dalam negeri atau menerbitkan obligasi atau Surat Utang Negara (SUN). Dari tabel dibawah ini dengan jelas terlihat utang dalam negeri Indonesia meningkat dari Rp 2 triliun pada tahun 2002 menjadi Rp 79,518 triliun pada tahun 2008. Selain itu, bunga cicilan utang dalam negeri dalam lima tahun terakhir ini meningkat dengan pesat. Bila pada tahun 2005 bunga utang dalam negeri adalah Rp 42,6 triliun maka pada RAPBN 2010 meningkat hingga mencapai Rp 77,4 triliun.

Aktifnya pemerintah (Departemen Keuangan) menerbitkan SUN dengan bunga yang jauh lebih tinggi dari *BI rate* dalam prosesnya telah memandulkan *BI rate* sebagai acuan. Perkembangan yang terjadi dalam beberapa bulan belakangan ini, yaitu persaingan mendapatkan dana dari masyarakat antara pemerintah dan BI telah memposisikan bank pelaksana sebagai pihak yang dimanjakan karena dapat memilih penempatan dana yang paling menguntungkan baginya.

Dengan adanya kecenderungan penciptaan utang luar negeri baru masih sulit terlaksana maka dapat dipastikan permintaan akan dana dari dalam negeri akan meningkat dengan pesat dan besar kemungkinan lebih pesat dari perkembangan dana yang tersedia di pasar. Dengan perkembangan seperti dapat dikatakan bahwa kata kunci bagi keberhasilan BI mengendalikan suku bunga sangat ditentukan oleh ada tidaknya koordinasi dan langkah satu arah dari Departemen Keuangan dengan Bank Indonesia. Dengan koordinasi yang kurang baik maka persaingan memperebutkan dana dari masyarakat antara BI dan Departemen Keuangan akan berakibat bank-bank menganggap sepi keinginan BI dalam pengendalian tingkat bunga.

Beberapa waktu yang lalu BI bersama dengan beberapa bank tertentu (14 buah bank) membuat suatu persetujuan menentukan tingkat bunga bank di atas besaran tertentu dari *BI rate*. Persetujuan yang diprakarsai oleh BI ini adalah tindakan yang salah dan menyimpang serta dalam perputarannya akan mematikan persaingan yang sehat diantara bank. Bagaimanapun tindakan seperti ini dapat dikategorikan sebagai kartel.

Mengikat bank-bank menerapkan suku bunga secara bersama-sama adalah bentuk kartel dan hal ini jelas melanggar UU No. 5 Tahun 1999. Musuh utama persaingan sehat adalah kesepakatan harga, termasuk kesepakatan mengatur tingkat suku bunga. Dengan kesepakatan tersebut maka di hari-hari mendatang akan terjadi masalah besar bagi perbankan dan mungkin perekonomian nasional. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) tidak akan mungkin tinggal diam bila mereka mengetahui telah terjadi kartel harga yang sangat berpengaruh bagi ekonomi.

Sejarah yang menyangkut kartel atau pengaturan harga selalu berakhir dengan kekeliruan atau ketidakjujuran diantara peserta kartel. Sehingga sulit membayangkan BI menjadi gelap mata melakukan tindakan yang bukan merupakan tugasnya menurut UU Bank Sentral.

PENUTUP

Rigidnya pergerakan suku bunga atau mandulnya *BI rate* sebagai pandu bagi pergerakan suku bunga di Indonesia, ternyata disebabkan berbagai faktor. Walaupun jumlah bank di Indonesia masih lebih dari seratus tetapi kurang dari sepuluh Bank Papan atas telah sangat dominan bila dilihat dari segi jumlah aset, dana yang dihimpun, dan kredit yang disalurkan. Penelaahan lebih jauh menunjukkan bahwa sebagian peserta bank papan atas adalah BUMN.

Dengan struktur pasar dan kepemilikan bank umum dewasa ini dapat dikatakan bahwa sangat mudah bagi pemerintah mengendalikan perkembangan suku bunga di Indonesia. Tetapi yang terjadi justru sebaliknya. Kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah (penerbitan SUN) justru memandulkan *BI rate* berfungsi sebagai pandu bagi pergerakan suku bunga.

Apabila suku bunga hendak dikendalikan dengan baik maka kata kunci adalah koordinasi antara BI dan Departemen Keuangan. Bila BI dan Departemen Keuangan berhasil menggalang kerja sama dalam memanfaatkan dana yang dapat dihimpun dari masyarakat maka usaha BI menjadikan BI rate menjalankan fungsinya dengan baik akan terwujud.

Lampiran

Aset 10 Bank Utama

Nama Bank	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PT Bank Mandiri	252,669	293,205	241,462	255,315	255,988	253,517
PT BCA	116,943	132,797	149,828	150,741	177,611	176,772
PT BNI	126,059	131,890	136,303	150,600	168,863	174,462
PT BRI	104,126	99,216	107,018	123,056	154,979	153,851
PT Bank Danamon	47,431	52,752	58,371	66,820	79,708	81,027
PT BII	36,175	34,600	35,787	47,311	48,316	48,049
PT Bank Niaga			30,824	41,363	46,464	45,714
PT Pan Indonesia				35,917	39,229	37,771
Citibank NA	24,653	23,746		33,008	38,169	37,762
PT Bank Permata	29,259	29,082	31,700	34,412	37,869	36,723
PT BTN	27,373	26,866	26,760			
PT Lippo Bank	24,466	26,418	27,826			
10 Besar	789,154	850,572	845,879	938,543	1,047,196	1,045,648
Total Aset	1,112,204	1,213,518	1,272,081	1,469,827	1,634,992	1,690,499
Porsi 10 Besar	70.95%	70.09%	66.50%	63.85%	64.05%	61.85%

Dana Pihak Ketiga pada Sepuluh Bank Besar

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PT Bank Mandiri	182,963	177,253	170,019	198,893	197,438	189,992
PT BCA	103,698	118,010	131,638	129,556	152,737	153,276
PT BNI	98,439	104,713	105,535	116,021	135,912	136,453
PT BRI	69,226	67,387	81,309	96,924	124,674	124,168
PT Bank Danamon	34,898	39,623	40,376	44,417	54,378	53,911
PT BII	29,356	28,541	29,495	36,739	37,033	37,278
PT Bank Niaga		19,350	24,740	34,389	39,148	38,249
PT Pan Indonesia				27,290		
Citibank NA	18,491	19,318	19,909	25,978	27,062	28,776
PT Bank Permata	21,850	23,446	25,974	28,302	28,660	27,842
PT BTN	19,913					
PT Lippo Bank	22,056	23,532	24,852		26,693	26,838
10 Besar	600,890	621,173	653,847	738,509	823,735	816,783
Total DPK	835,778	888,567	963,106	1,127,937	1,287,102	1,279,566
Porsi 10 Besar	71.90%	69.91%	67.89%	65.47%	64.00%	63.83%

Kredit Disalurkan Sepuluh Bank Utama

Nama Bank	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PT Bank Mandiri	63,536	73,294	88,194	100,780	108,492	101,890
PT BCA	21,191	29,051	40,283	54,125	61,549	58,251
PT BNI	37,337	46,523	58,824	62,375	66,494	65,919
PT BRI	39,347	45,874	61,518	75,352	90,295	88,401
PT Bank Danamon	18,452	22,626	29,217	35,896	41,062	40,357
PT BII		9,997	12,865	20,318	21,190	20,743
PT Bank Niaga	10,698	14,003	21,317	29,362	33,206	31,645
PT Pan Indonesia				15,143	19,164	19,213
Citibank NA	11,121	9,876			20,849	21,110
PT Bank Permata	8,982		14,841	22,218	23,825	23,350
PT BTN	10,293	11,158	12,607	15,360		
PT Bukopin	8,493	13,214	12,974			
	229,450	275,616	352,640	430,929	486,126	470,879
Total Kredit	371,058	440,505	559,470	695,648	792,297	774,834
Porsi 10 Besar	61.84%	62.57%	63.03%	61.95%	61.36%	60.77%

Hasil Bunga dan Beban Bunga Beberapa Bank

Nama Bank	Hasil Bunga		Beban Bunga		Hasil/Beban Bunga	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
BNI	14,426,246	16,028,280	7,370,413	6,661,349	95.7%	140.6%
Mandiri	21,678,821	24,290,244	10,446,126	11,021,765	107.5%	120.4%
BRI	22,586,855	27,178,881	6,552,866	8,438,046	244.7%	222.1%
BTN	3,857,577	4,496,845	2,210,210	2,611,076	74.5%	72.2%
CIMB Niaga	4,720,595	5,938,665	2,518,613	3,482,578	87.4%	70.5%
Danamon	10,202,048	11,653,671	4,611,543	5,586,239	121.2%	108.6%
BII	4,439,035	4,969,717	2,345,700	2,643,309	89.2%	88.0%
Permata	3,709,525	4,314,323	1,732,676	2,264,428	114.1%	90.5%
Citbank	4,310,847	4,174,009	1,292,078	1,232,761	233.6%	238.6%
Jumlah	89,931,549	103,044,635	39,080,225	43,941,551	130.1%	134.5%

Jumlah SBI dan Obligasi Pemerintah Sembilan Bank Papan Atas

Nama Bank	SBI		Obligasi Pemerintah	
	2007	2008	2007	2008
BNI	12,074,429	5,382,831	36,630,849	34,409,973
Mandiri	22,854,028	19,914,619	89,329,712	87,771,938
BRI	8,255,688	9,974,379	23,220,457	20,929,046
BTN	1,644,888	1,474,195	8,617,961	7,536,929
CIMB Niaga	1,825,410	1,813,726	2,638,567	8,263,339
Danamon	2,093,559	3,215,742	15,534,604	12,726,460
BII	1,970,702	751,430	9,961,184	7,254,888
Permata	3,689,723	6,599,701	2,120,741	2,067,464
Citbank	4,480,949	1,305,521	4,772,727	5,480,994
Jumlah	58,889,376	50,432,144	192,826,802	186,441,031

Dana Perbankan Menurut Kepemilikan

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009/6
Rupiah dan Valas	847,528	921,681	1,076,110	1,229,132	1,462,862	1,682,166	1,770,545
Lembaga Keuangan Lainnya:	59,480	57,120	60,203	74,514	79,249	85,453	89,398
BUMN atau Pemerintah Campuran	24,770	21,822	26,735	32,292	29,588	34,088	35,414
Perusahaan Asuransi	23,386	20,307	25,851	31,284	28,593	32,069	33,041
Lembaga Pembiayaan	440	689	409	191	346	1,316	1,312
Pegadaian	300	101	106	127	98	125	173
Perusahaan Reksadana	644	725	569	710	551	578	888
Swasta	34,710	35,298	33,468	42,222	49,661	51,365	53,984
Perusahaan Asuransi	7,781	8,797	1,142	13,124	16,199	18,171	17,682
Lembaga Pembiayaan	2,596	5,285	3,719	3,700	5,849	6,214	5,626
Dana Pensiun	21,532	15,491	15,681	19,463	19,931	19,590	20,916
Perusahaan Reksadana	2,801	5,725	2,926	5,935	7,682	7,390	9,780
Pemerintah Daerah	21,557	24,578	41,914	68,883	68,277	71,602	114,976
Provinsi	8,093	9,838	15,761	19,528	19,152	23,726	38,050
Kotamadya/kabupaten	13,464	14,740	26,153	49,355	49,125	47,876	76,926
Badan Usaha Bukan Keuangan Milik Negara	30,589	30,368	44,683	58,456	77,093	68,376	57,624
BUMN	28,893	29,148	43,304	51,006	74,212	62,901	54,360
BUMD	1,696	1,220	1,379	2,450	2,881	3,475	3,264
Badan Usaha Bukan-Keuangan Milik Swasta	164,431	185,048	209,302	241,211	332,635	392,179	388,721
Sektor Swasta Lainnya	571,471	624,567	720,008	791,068	905,608	1,006,556	1,119,826
Yayasan Swasta Lainnya	14,318	13,223	17,671	20,745	22,264	21,880	20,948
Koperasi	3,402	2,605	3,051	4,637	4,287	5,747	5,037
Perseorangan	549,584	603,928	692,059	757,190	888,763	1,024,856	1,080,897
Lainnya	4,167	4,811	7,227	8,496	10,294	14,073	12,944

Sumber: BI

Posisi Operasi Pasar Terbuka dan Transaksi Pasar Uang

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009/6
Sertifikat Bank Indonesia (SBI)	105,401.90	102,732.00	72,237.00	207,400.00	245,328.00	177,303.59	229,727.80
1 Bulan	65,254	95,499	70,684	207,000	245,328	122,025	61,784
3 Bulan	40,148	7,233	1,553	400	-	18,066	43,217
6 Bulan						37,213	124,725

Perkembangan Surat Utang Negara (SUN)

Surat Utang Negara Domestik tahun 2002 - 2009	
Tahun	Surat Utang Negara Domestik
2002	2,000
2003	11,712
2004	23,574
2005	22,540
2006	42,579
2007	86,380
2008	79,518
2009*	9,200
TOTAL	277,503
Source : DJPU	
(dalam miliar Rp)	
*) s.d. jan 2009	

Suku Bunga Bank Indonesia Suku Bunga SBI

Jangka Waktu	Suku Bunga
1 Bulan	6.58 %
Dikeluarkan Tanggal : 8/26/2009	
Dikeluarkan Tanggal : 1/10/2007	

Jangka Waktu	Suku Bunga
1 Bulan	9.75 %
Dikeluarkan Tanggal : 1/3/2007	

Suku Bunga Bank Indonesia Suku Bunga SBI

Jangka Waktu	Suku Bunga
3 Bulan	6.63 %
Dikeluarkan Tanggal : 8/26/2009	
3 Bulan	7.83 %
Dikeluarkan Tanggal : 5/9/2007	

Jangka Waktu	Suku Bunga
3 Bulan	8.10 %
Dikeluarkan Tanggal : 2/7/2007	

TINJAUAN PERKEMBANGAN REGIONAL DAN GLOBAL

Terorisme, Perkembangan Politik di Myanmar dan Pemilu di Tiga Negara

Alexandra Retno Wulan

PENGANTAR

Kuartal ketiga tahun 2009 ini diwarnai dengan pola hubungan internasional yang bergerak dengan sangat dinamis. Perkembangan dinamis ini selain dapat diamati berdasarkan wilayah geografisnya, juga dapat diamati berdasarkan karakternya, yaitu potensial untuk menciptakan kerja sama atau sebaliknya potensial untuk mengarah ke konflik. Salah satu isu utama dalam dinamika hubungan internasional selama tiga bulan terakhir, Juli-Agustus-September 2009, masih berkaitan dengan perebutan kekuasaan antar aktor-aktor dalam hubungan internasional. Selain itu, dalam periode ini juga terdapat berbagai peristiwa yang menegaskan eksistensi aktor non-negara dalam hubungan internasional.

Artikel ini membahas secara singkat beberapa peristiwa penting yang cukup signifikan bagi Indonesia dalam konteks hubungan internasional dalam periode tiga bulan terakhir. Peristiwa-peristiwa tersebut antara lain, serangan terorisme di Jakarta, perkembangan politik dan keamanan di Myanmar dan perkembangan beberapa negara yang mengadakan pemilu pada bulan Juli, Agustus dan September 2009, seperti di Iran, Jepang dan Afghanistan.

TEROR BOM JAKARTA 17 JULI 2009

Pada tanggal 17 Juli 2009, seluruh warga Jakarta, Indonesia bahkan dunia dikagetkan dengan adanya serangan bom teroris yang meledakkan dua hotel bertaraf internasional di Jakarta. Kedua hotel tersebut adalah hotel J.W. Marriott dan hotel Ritz Carlton yang berjarak hanya beberapa kilometer. Keduanya adalah hotel yang menjadi simbol Amerika Serikat atau Barat, yang terletak di Kuningan, salah satu kawasan perkantoran paling sibuk di Jakarta. Serangan teroris ini secara signifikan memberikan bukti bahwa Indonesia adalah salah satu negara yang masih sangat rapuh terhadap serangan terorisme. Ledakan pertama mengguncang hotel J.W. Marriott, yang pada tahun 2003 juga pernah diserang dengan bom mobil. Baru kemudian, sekitar delapan menit kemudian, ledakan kedua terjadi di area restoran hotel Ritz Carlton¹.

Berbagai reaksi dan analisa muncul segera setelah ledakan terjadi. Berbagai analisa berspekulasi dengan menyatakan bahwa serangan ini dilakukan oleh grup teroris Noordin M. Top, terutama jika dilihat dari target serangan dan tujuan untuk mendapatkan perhatian dunia dalam aksinya. Namun, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sekitar enam jam setelah serangan bom, menyatakan bahwa adanya kemungkinan motif lain di balik teror ini. Motif baru yang dimaksud Presiden SBY adalah adanya rencana untuk melakukan kekerasan dan tindakan melawan hukum berkaitan dengan hasil Pemilu².

Presiden bahkan secara lugas mengarahkan dugaan bahwa pelaku adalah dari drakula politik dan penyebar maut di Indonesia. Korban jiwa dalam tragedi ini berjumlah 9 orang meninggal dengan lebih dari 55 mengalami luka luka³. Selain kerugian manusia, tragedi ini juga memberikan dampak buruk baik secara ekonomi maupun sosial-politik, terutama dengan bukti pembatalan kunjungan tim sepak bola Manchester United. Dengan berbagai dugaan dan spekulasi ini, maka Kepolisian Nasional Indonesia bergerak cepat dalam melakukan

¹ *Majalah Tempo*, "Maut Kamar 1808", No. 22, Edisi 20-26 Juli 2009

² *Majalah Tempo*, "Bom Siapa Punya", No. 22, edisi 20-26 Juli 2009.

³ *Majalah Tempo*, "Misteri 1808", No. 23, Edisi 27 Juli – 2 Agustus 2009.

investigasi sekaligus mengamati adanya kemungkinan serangan susulan.

Berdasarkan hasil investigasi detasemen khusus 88 anti terorisme, Kepolisian Nasional Indonesia, maka modus operandi serangan bom Juli 2009 sudah dapat segera direka. Temuan temuan awal hasil investigasi tim densus 88 menunjukkan bahwa serangan kali ini adalah bom bunuh diri yang secara otomatis membunuh para pelaku pengeboman. Terdapat dua jenazah, satu di masing masing lokasi kejadian, dengan kondisi jauh lebih parah dibandingkan dengan jenazah korban lainnya, sehingga ada indikasi bahwa kedua jenazah ini berada sangat dekat dengan sumber ledakan. Selain kondisi kedua jenazah tersebut, tim densus 88 juga menemukan rakitan bom yang belum sempat meledak di kamar 1808 hotel J.W. Marriott⁴. Dengan demikian juga dapat disimpulkan bahwa modus operandi serangan kali ini agak berbeda karena pelaku menyewa kamar bertarif US\$ 154 atau sekitar Rp1,6 juta per malam. Kamar tersebut tercatat disewa oleh seorang bernama Nurdin Azis yang menggunakan identitas palsu.

Dalam jangka waktu sebulan setelah peristiwa peledakan bom terjadi, tim densus 88 Kepolisian Nasional Indonesia mengadakan serbuan ke dua tempat yang dicurigai sebagai tempat berkumpulnya para tersangka peledakan bom di dua hotel di Jakarta tersebut. Lokasi pertama adalah sebuah rumah di Temanggung, Jawa Tengah, sementara lokasi kedua adalah sebuah rumah di Jati Asih, Bekasi, Jawa Barat⁵. Dari penyerbuan tersebut, tim Densus 88 menembak mati dua tersangka teroris yang awalnya sempat diduga Noordin M. Top.

Setidaknya ada beberapa isu strategis yang muncul setelah peristiwa serangan teroris di bulan Juli 2009 ini. Pertama, peristiwa peledakan bom kali ini tetap mengundang kecaman keras dari dunia internasional, tetapi dukungan internasional terhadap pemerintah Indonesia tetap besar. Hal ini dapat dilihat dari berkurangnya "ancaman" pelarangan resmi berkunjung ke Indonesia walaupun perhelatan olahraga besar yang rencananya akan digelar antara klub

⁴ *Kompas*, "Bersatu Lawan Terorisme", 18 Juli 2009.

⁵ *Kompas*, "Noordin Belum Teridentifikasi: Dua Pekan Lagi Direncanakan Pengeboman Berikut", 9 Agustus 2009.

internasional Manchester United dengan tim nasional sepakbola Indonesia dibatalkan dengan segera. Selain itu, pemerintah Australia, Amerika Serikat dan beberapa negara lainnya menunjukkan dukungan kepada pemerintah Indonesia dengan menawarkan bantuan teknis kepada tim Densus 88 antiteror Kepolisian Nasional Indonesia untuk segera memulai proses investigasi, sekaligus pencegahan kemungkinan serangan teror susulan. Dengan demikian peristiwa serangan teroris di Indonesia menegaskan kembali bahwa terorisme masih merupakan isu yang mengancam Indonesia, sekaligus isu yang dapat menguatkan kembali hubungan kerja sama internasional baik di lingkup regional maupun global.

Isu strategis kedua justru muncul dari dalam negeri. Berbagai wacana muncul di dalam negeri, seperti misalnya pelibatan TNI dalam operasi-operasi anti teror di Indonesia serta wacana amandemen berbagai aturan legal dalam konteks anti terorisme, termasuk ide penambahan jangka waktu penahanan para tersangka pelaku teror untuk kepentingan penyidikan dan penyelidikan⁶. Berdasarkan reputasi buruk TNI Indonesia di masa lalu, maka kedua wacana dalam negeri ini mempunyai potensi mengembalikan Indonesia ke kondisi rejim otoriter serta melanggar prinsip Hak Asasi Manusia. Apabila hal ini terjadi, maka konsekuensinya akan menjadi buruk bagi Indonesia, yaitu adanya kecaman dari dunia internasional. Oleh karena itu, penting bagi Indonesia untuk memastikan bahwa operasi anti-teror di Indonesia sesuai dengan aturan hukum dan prinsip politik yang tepat serta penghargaan terhadap kebebasan sipil dan hak asasi manusia. Secara demikian, kerja sama melawan terorisme bisa dikembangkan berdasarkan prinsip demokrasi ketimbang risiko kecaman dari dunia internasional.

SIDANG SUU KYI DAN MASALAH NUKLIR

Dalam kuartal ketiga tahun 2009, isu Myanmar kembali meramalkan dinamika hubungan internasional. Setidaknya terdapat dua

⁶ *The Jakarta Post*, "Police, TNI want tougher laws against terrorism", 14 Agustus 2009. Lihat juga *The Jakarta Post*, "TNI will join fight against terrorism", 5 September 2009.

isu utama dalam kasus Myanmar selama bulan Juli-Agustus- September 2009. *Pertama*, kasus keputusan pengadilan mengenai intrusi yang dilakukan oleh seorang warga negara Amerika Serikat ke rumah Aung San Suu Kyi. *Kedua*, munculnya kecurigaan Myanmar mengembangkan senjata nuklir secara diam-diam dengan bantuan dari Korea Utara.

Penerima nobel, Aung San Suu Kyi diputuskan bersalah dalam sebuah persidangan di Myanmar setelah didakwa melanggar hukum keamanan nasional. Aung San Suu Kyi dianggap melanggar ketika membiarkan seorang warga negara Amerika, John Yettaw, masuk ke dalam rumahnya setelah Yettaw berenang menyeberangi danau untuk memaksa masuk ke dalam rumah Suu Kyi⁷.

Pengadilan kemudian memutuskan hukuman penjara bagi Suu Kyi selama 18 bulan⁸ setelah adanya perintah keringanan dari Jenderal Than Shwe dengan alasan menjaga kestabilan dan perdamaian di Myanmar. Keputusan ini merupakan keputusan tambahan bagi status tahanan rumah bagi Suu Kyi selama 14 tahun terakhir. Status tahanan rumah Suu Kyi seharusnya berakhir pada bulan Mei 2009, bertepatan dengan rencana penyelenggaraan pemilu mendatang. Berbagai pengamat politik melihat keputusan ini sebagai usaha mencegah Suu Kyi secara formal ikut berpartisipasi dalam Pemilu yang akan diselenggarakan Myanmar pada tahun 2010 itu. Yettaw sendiri akhirnya juga dijatuhi hukuman penjara di Myanmar selama tiga tahun dengan tambahan beban kerja paksa dan akhirnya berhasil dilepaskan oleh pemerintah Myanmar serta dibawa keluar dari Myanmar sebagai hasil dari negosiasi senator Amerika Serikat Jim Webb.

Keputusan pengadilan Myanmar ini secara otomatis mengundang kecaman keras dari dunia internasional. Amerika Serikat, Inggris dan Perancis secara resmi mengeluarkan kecaman serta tuntutan pembebasan Suu Kyi dan Yettaw. Sementara itu, ASEAN hanya

⁷ *BBC News Online*, "Burma court finds Suu Kyi guilty", diunduh dari <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/8194596.stm>

⁸ *Ibid.*

mengeluarkan pernyataan kekecewaannya tanpa ada pernyataan tegas yang mengecam rejim otoriter Myanmar⁹.

Selain kasus keputusan pengadilan Aung San Suu Kyi, Myanmar juga cukup memprovokasi dunia internasional ketika sebuah surat kabar Sydney Morning Herald melansir adanya program rahasia pemerintah Myanmar mengembangkan reaktor nuklir dan plutonium untuk senjata dengan bantuan Korea Utara¹⁰. Laporan ini didasarkan pada kesaksian beberapa orang desertir yang menyatakan adanya situs rahasia di pegunungan Naung Laing, bagian Utara Myanmar.

Laporan ini tentu saja mengaktifkan kembali kewaspadaan dunia internasional terhadap kemungkinan pelanggaran Rejim Non-Proliferasi dan Perlucutan Senjata Nuklir. Beberapa analis meragukan kebenaran laporan ini¹¹ karena lokasi yang dicurigai akan dikembangkan sebagai reaktor nuklir terlalu jauh dengan sumber air yang menjadi keharusan dalam proses pengayaan uranium dan plutonium. Akan tetapi, dengan reputasi buruk Myanmar terutama dalam hal demokrasi dan prinsip hak asasi manusia, maka dunia internasional harus tetap waspada terhadap adanya aktivitas rahasia dari pemerintah junta militer Myanmar.

Setidaknya terdapat tiga hal yang dapat menjadi indikator bagi dunia internasional untuk dapat menentukan apakah Myanmar merupakan ancaman terhadap keamanan internasional. Indikator pertama adalah adanya kemampuan untuk mengembangkan senjata nuklir. Berdasarkan indikator ini, tampaknya Myanmar masih cukup jauh dari kemampuan untuk pengembangan teknologi nuklir sebagai pembangkit listrik ke teknologi nuklir sebagai senjata.

Indikator kedua, merujuk pada motif dan intensi. Berdasarkan indikator ini, Myanmar memiliki banyak motif untuk pengembangan senjata nuklir, terutama dengan penguasa junta militer yang otoriter dan tidak tunduk pada nilai-nilai demokrasi serta hak asasi manusia.

⁹ *The Strait Times*, "ASEAN may call for pardon", diunduh dari http://www.straitstimes.com/Breaking%2BNews/SE%2BAsia/Story/STIStory_418622.html

¹⁰ *Reuters*, "Is Myanmar joining nuclear club with North Korea aid?", diunduh dari <http://www.reuters.com/article/reutersEdge/idUSTRE57A1WT20090811?pageNumber=2&virtualBrandChannel=0&sp=true>

¹¹ *Ibid.*

Indikator ketiga berkaitan dengan reputasi Myanmar. Walaupun Myanmar tidak tercatat sebagai negara yang agresif dan memiliki kecenderungan menyerang negara tetangganya, namun Myanmar selalu menjadi “anak nakal” di kawasan, terutama karena tidak tunduk kepada prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.

Sekali lagi ASEAN dituntut dapat menjalankan fungsinya sebagai lapis pertama mencegah proliferasi senjata nuklir di kawasan Asia Tenggara. Artinya, ASEAN harus dapat memastikan Myanmar tidak akan pernah memenuhi ketiga indikator untuk mengembangkan senjata nuklir sehingga kawasan Asia Tenggara tetap terjaga sebagai kawasan bebas senjata nuklir.

Sejak Myanmar bergabung menjadi anggota ASEAN, organisasi regional ini terus dihadapkan pada masalah Myanmar. Sementara itu, Myanmar secara tegas menguji konstitusi ASEAN yang telah sepakat mengembangkan nilai-nilai demokrasi dan hak asasi manusia. Bahkan setelah ditandatangani pada tahun 2008 oleh seluruh kepala negara ASEAN, organisasi regional ini sepakat membentuk badan hak azasi manusia (HAM) ASEAN. Dengan demikian jelas bahwa ASEAN harus segera mengambil sikap kepada Myanmar tentang apa yang terjadi sehingga efektivitas dan reputasi ASEAN dalam konteks hubungan internasional tidak lagi dipertanyakan.

MASALAH KERUSUHAN DI XINJIANG

Awal Juli 2009 dunia dikejutkan dengan berita kerusuhan yang terjadi di Urumqi, ibukota Propinsi Xinjiang, China. Xinjiang adalah provinsi yang terletak di Barat Laut China dengan populasi sebesar 21 juta jiwa dimana 60% penduduknya adalah etnis minoritas Uighur yang secara etnis dan kultur lebih dekat dengan Turki dan secara umum beragama Islam.

Pemicu kerusuhan yang kemudian diklaim beberapa orang sebagai kerusuhan etnis itu adalah kejadian di Guangdong, provinsi di Selatan China yang jaraknya sekitar 1.800 km dari Xinjiang. Di sebuah pabrik mainan di Guangdong terjadi perkelahian antara orang Han, etnis mayoritas di China (92%) melawan orang Uighur, suku minoritas China yang hanya berjumlah 8 juta. Kabar tewasnya dua orang

Uighur di Guangdong itu sampai ke Urumqi, dan memicu kerusuhan lanjutan¹².

Pemerintah China di Beijing segera mengerahkan polisi, satuan paramiliter, dan tentara. Kemudian pasukan keamanan China bertindak untuk menghentikan kerusuhan yang terjadi di Urumqi, namun 184 orang tewas dan sekitar 1.080 terluka. Pernyataan resmi yang dikeluarkan Kedutaan Besar China di Jakarta menyebutkan bahwa dari total 184 korban jiwa, 137 adalah warga dari etnis Han dan 46 adalah Uighur¹³.

Kerusuhan ini merupakan mimpi buruk bagi pemimpin China. Globalisasi tentunya telah menyebarluaskan kejadian di Urumqi dan tidak dapat ditutup-tutupi. Kebijakan dan keputusan pemerintah China dalam mengatasi kerusuhan tersebut dipertanyakan oleh komunitas internasional. Di satu sisi terdapat isu masalah kedaulatan nasional China untuk menyelesaikan permasalahan domestiknya. Namun, di tengah perjuangan China untuk muncul sebagai kekuatan global baru, kerusuhan ini dapat memunculkan dampak internasional yang sangat negatif, terutama dalam hubungan China dengan negara-negara Islam di dunia.

Oleh karena itu, para pemimpin China harus menanggapi kasus ini secara hati-hati dan membuat langkah strategis untuk secara efektif menyelesaikan persoalan ketidakadilan, menegakkan kedaulatan negara dan mengembalikan reputasi China sebagai kekuatan global baru yang ramah dan cinta damai dalam komunitas internasional. Untuk memenuhi tujuan tersebut, maka pemimpin China sebaiknya secara adil dan transparan melakukan proses hukum, mulai dari penyelidikan, penyidikan hingga pengadilan bagi para pelaku tindak kekerasan termasuk apabila kekerasan dilakukan oleh oknum petugas keamanan negara. Selain itu, sebaiknya pemerintah China juga melakukan proses diplomasi yang intensif kepada negara-negara Islam, khususnya Turki dan Indonesia untuk dapat meyakinkan komu-

¹² A. Dahana, "Mimpi Buruk Para Pemimpin China", diunduh dari <http://www.inilah.com/berita/celah/2009/07/13/127142/mimpi-buruk-para-pemimpin-cina/>

¹³ *The Jakarta Post*, "Diplomat says Muslims have more privileges", diunduh dari <http://www.thejakartapost.com/news/2009/07/15/diplomat-says-muslims-have-more-privileges.html>

nitias Islam internasional bahwa China serius berupaya untuk menjamin keanekaragaman etnis dan budaya di China.

PEMILU IRAN, JEPANG DAN AFGHANISTAN

Selama kuartal ketiga tahun 2009 ini, setidaknya terdapat tiga negara yang telah melaksanakan proses pemilihan umum (pemilu) sebagai salah satu syarat perwujudan prinsip demokrasi negara. Pemilu Iran diwarnai dengan berbagai aksi protes bahkan aparat pemerintah menggunakan kekerasan dalam mengatasi aksi protes para demonstran. Sementara pemilu di Jepang berlangsung dengan damai, sedangkan pemilu di Afghanistan masih menunggu hasil akhir.

Pemilihan umum di Iran berlangsung pada Juni 2009. Pemilu tersebut diikuti oleh tiga kandidat, yaitu Presiden berkuasa Mahmoud Ahmadinejad, pemimpin oposisi Iran Mirhossein Mousavi dan tokoh reformis lain Mehdi Karroubi. Pihak berwenang menyatakan kemenangan atas Ahmadinejad, namun diprotes oleh pihak lawan¹⁴. Dewan Garda Revolusi Iran menyatakan bahwa adanya kemungkinan kecurangan pemilu di 50 kota, namun tetap mengukuhkan hasil akhir pemilu dengan kemenangan besar untuk Ahmadinejad. Perkiraan kecurangan meliputi sekitar tiga juta suara, walaupun hal ini tidak memastikan adanya manipulasi besar-besaran ataupun pelanggaran berat terhadap aturan pemilu. Karena itu tidak akan ada pembatalan hasil pemilu¹⁵.

Aksi unjuk rasa menentang hasil pemilu diwarnai tindak kekerasan hingga menelan korban jiwa. Para pejabat berwenang mengatakan bahwa 30 orang tewas dalam kerusuhan itu, namun oposisi menyebut jumlah kematian yang lebih besar yaitu 69 orang¹⁶. Sekitar 4.000 orang ditangkap dan puluhan reformis, wartawan serta pendukung oposisi kemudian disidang atas tuduhan berusaha menggulingkan rejim Iran dengan dukungan asing, khususnya Amerika Serikat dan Inggris.

¹⁴ <http://www.antaraneews.com/berita/1252587061/sebanyak-36-tewas-dalam-kerusuhan-di-iran>

¹⁵ <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4418609,00.html>

¹⁶ <http://www.antaraneews.com/berita/1252535809/mousavi-minta-pendukungnya-tenang-pasca-penangkapan-reformis>

Untuk sementara waktu, situasi di Iran dalam *status quo*. Dua pemimpin spiritual Iran, Ayatollah Ali Khamenei dan mantan Presiden Akbar Hashemi Rafsanjani berusaha menjaga Iran yang damai. Pada 3 Agustus, pemimpin tertinggi Ayatollah Ali Khamenei mensahkan hasil pemilu yang mendudukkan lagi Mahmoud Ahmadinejad ke tampuk kekuasaan, tetapi pada saat yang hampir bersamaan, Khamenei memecat Wakil Presiden Iran Esfandiar Rahim Mashaie sebagai pertanda bahwa Ahmadinejad tidak dapat bertindak semena-mena di Iran.

Setelah itu, Khamenei juga memastikan bahwa akan ada penyelidikan dan tindakan tegas bagi mereka yang terlibat dalam tindak kekerasan di Iran, termasuk para anggota pasukan keamanan Iran. Namun demikian, hasil pemilu ini tidak akan mudah diterima oleh komunitas internasional. Sebagian besar negara menyatakan tidak menerima hasil pemilu, akan tetapi beberapa negara lain, seperti Rusia menghargai dan menerima sebagai salah satu penghargaan terhadap prinsip kedaulatan negara dalam hubungan internasional. Oleh karena itu, tampaknya Iran di bawah kepemimpinan Ahmadinejad mendatang berpotensi menciptakan dinamika konflik dan kerja sama dalam hubungan internasional.

Sementara itu, selain pemilu di Iran, Jepang juga telah melaksanakan pemilu pada Agustus 2009. Seperti yang sudah diperkirakan banyak pihak sebelumnya, partai Liberal Democratic Party (LDP) yang berkuasa sejak 1955, dikalahkan oleh partai oposisi, Democratic Party (DPJ) di bawah kepemimpinan Yukio Hatoyama. DPJ meraih lebih dari 300 kursi dalam parlemen, sementara LDP hanya meraih 119 kursi¹⁷. Hal ini adalah situasi yang berlawanan dengan perolehan kursi di parlemen sebelumnya. Dengan demikian hampir dapat dipastikan bahwa Yukio Hatoyama akan menjadi Perdana Menteri Jepang dalam masa administrasi berikutnya.

Pemilu di Jepang berlangsung dengan aman dan damai. Sementara, perbedaan mendasar yang pada akhirnya menentukan kemenangan DJP adalah terletak pada *platform* kebijakan dalam negeri yang memfokuskan pada pemberian jaminan kesehatan dan

¹⁷ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/8229988.stm>

kesejahteraan ketimbang proyek infrastruktur yang menghabiskan anggaran publik¹⁸. Dengan demikian, tampaknya DJP juga tidak akan secara signifikan mengubah *platform* hubungan luar negeri Jepang selama ini. Namun demikian, Hatoyama akan semakin mempererat hubungan Jepang dengan China, sekaligus menjaga hubungan baik dengan Amerika Serikat, terutama karena partai Demokrat juga merupakan partai yang kini sedang berkuasa di Amerika Serikat.

Sedangkan Afghanistan adalah negara yang paling terakhir dalam mengadakan pemilu dalam kuartal ketiga tahun 2009. Meski hasil akhir pemilu belum secara resmi diumumkan, ketika artikel ini disusun, tetapi penghitungan suara sementara menunjukkan bahwa perolehan suara Presiden Hamid Karzai lebih unggul dibandingkan lawannya, mantan Menteri Luar Negeri Abdullah Abdullah¹⁹. Sekitar 2,03 juta suara sah yang telah dihitung dari total 17 juta pemilih terdaftar, Presiden Karzai meraih 940.558 suara dan mantan Menteri Luar Negeri Abdullah Abdullah memperoleh 638.924 suara, dengan kata lain Karzai meraih 46,3 persen suara, sedangkan Abdullah 31,4 persen.

Dalam pada itu, pemilu di Afghanistan ini dinyatakan oleh komunitas internasional sebagai pemilu yang relatif adil dan sesuai dengan prinsip demokrasi. Akan tetapi berbagai aksi kekerasan muncul setelah pelaksanaan pemilu. Setidaknya, beberapa serangan teror dan serangan bom dilancarkan dan menelan sejumlah korban jiwa menjelang pengumuman resmi pemenang pemilu. Kejadian ini jelas merupakan tantangan, baik bagi komunitas internasional yang tengah berusaha mewujudkan perdamaian di Afghanistan maupun bagi pemerintah baru mendatang untuk mewujudkan kondisi yang lebih baik bagi rakyat Afghanistan. Sementara itu, keberhasilan pemilu di Afghanistan sekaligus merupakan ujian bagi Amerika Serikat dan negara-negara yang tergabung dalam NATO dalam mempertaruhkan citra di mata internasional. Kegagalan mengatasi kekerasan bersenjata

¹⁸ *Majalah Tempo*, 13 September 2009, hal. 115-117.

¹⁹ *Media Indonesia*, "Karzai masih pimpin pemilu Afghanistan", diunduh dari <http://www.mediaindonesia.com/read/2009/08/08/93092/39/6/Karzai-Masih-Pimpin-Pemilu-Afghanistan>

di Afghanistan dapat memunculkan kembali sikap anti Amerika Serikat di bawah kepemimpinan Presiden Obama.

PENUTUP

Kuartal ketiga tahun 2009 ini merupakan salah satu periode yang dinamis dalam konteks hubungan internasional. Sebagian besar peristiwa merupakan titik krusial yang dapat menentukan pola hubungan internasional ke depan. Pola konflik adalah pola yang cenderung untuk dihindari sementara pola kerja sama adalah pola yang cenderung harus selalu dikembangkan. Tampaknya kawasan Asia, khususnya Asia Tenggara, Asia Timur dan juga Asia Tengah masih akan sangat dinamis dan untuk itu sulit menentukan pola hubungan seperti apa yang akan berkembang di masa depan.

Sementara itu, berbagai peristiwa selama periode Juli-Agustus-September 2009 ini menguatkan kembali beberapa konsep utama dalam ilmu hubungan internasional. Dilema antara penghargaan terhadap kedaulatan negara lain dengan kewajiban komunitas internasional untuk menjaga demokrasi dan hak asasi manusia merupakan isu utama selama periode ini. Selain itu perebutan kekuasaan antara aktor-aktor dalam hubungan internasional juga sangat nyata dalam peristiwa selama periode ini, termasuk semakin eksisnya aktor non-negara, seperti terorisme internasional.

ARTIKEL

Menerobos Lingkaran Involusi Politik di Indonesia: Refleksi Pilpres 2009

Heru Nugroho

Ada tiga masalah besar yang sedang bergulir dalam kancah perpolitikan sekarang ini, yaitu kecenderungan terjadinya demokrasi beku, pluralisme semu dan hipokrisi dalam penegakkan hukum. Masalah-masalah dasar tersebut menghadang pemenang dalam pemilu presiden periode 2009-2014. Dengan kata lain, siapapun pemenangnya dalam pemilihan presiden ini, baik pasangan dari incumbent ataupun pasangan penantang, harus mampu memecahkan persoalan-persoalan tersebut, apabila ingin memperoleh legitimasi pemerintahan yang kuat di mata rakyat. Oleh karena itu, tiga problem mendasar yang harus dicarikan solusinya, yaitu para pemimpin harus membawa bangsa Indonesia keluar dari kemelut kondisi demokrasi beku melalui cara mewujudkan konsolidasi para elite politik pasca pemilu; Presiden dan Wakil Presiden terpilih harus segera memecahkan perangkap kemajemukan semu dengan cara memberikan proteksi bagi minoritas yang termarjinalkan; dan Presiden dan Wakil Presiden harus mengatasi perangkap hipokrisi penegakkan hukum yang menjelma dalam fenomena spiral pelanggaran hukum.

PENGANTAR

Tanggal 8 Juli 2009 adalah merupakan peristiwa politik bersejarah bagi bangsa Indonesia. Pada saat itu rakyat Indonesia berbondong-bondong ke Tempat Pemungutan Suara (TPS) untuk menuangkan hak pilihnya dalam pemilu presiden dan wakil presiden. Setelah momentum itu, masyarakat Indonesia akan segera memiliki kepala pemerintahan yang baru dari hasil pertarungan antara tiga pasangan kandidat calon presiden - calon wakil presiden (capres-cawapres) Megawati - Prabowo, Susilo Bambang Yudhoyono - Boediono dan Jusuf Kalla - Wiranto. Siapapun yang terpilih dan menjadi peme-

nantunya wajib mengemban dan mengimplementasikan amanat rakyat atas harapan untuk merumuskan dan melaksanakan berbagai kebijakan publik dalam rangka mewujudkan masyarakat Indonesia yang lebih baik dari keadaan sekarang, atau bahkan mewujudkan cita-cita seperti yang tertuang dalam ideologi Pancasila.

Melalui politik representasi dari masing-masing kandidat dalam kampanye pemilihan langsung presiden (pilpres), harapan-harapan rakyat tersebut ditampilkan dalam kemasan iklan-iklan politik, baik dalam bentuk pencitraan program-program, yargon-yargon maupun yang cenderung demagog. Contoh-contoh yang dapat kita lihat diantaranya pasangan Megawati-Prabowo yang merepresentasi kepentingan *wong cilik* dengan menyelenggarakan pidato kampanye di dekat tempat pembuangan sampah Bantar Gebang agar mendapat kesan pro rakyat. Selain itu, dalam putaran akhir kampanyenya, mereka dan tim sukses membuat tujuh seri iklan politik dengan tema Bangkrut, Mencintai, Harga, Pekerjaan, Persatuan, Maju. Adapun seri iklan tersebut, cenderung menyerang *incumbent* (SBY), meski empat iklan politik diantaranya terhambat ditayangkan karena beberapa stasiun televisi tidak mau menayangkan.

Sementara itu, iklan-iklan politik SBY-Boediono dengan yargon "Lanjutkan!" mengklaim telah sukses menjalankan roda pemerintahan sehingga yang diperlukan adalah kalau mereka terpilih akan berupaya memacu lebih cepat target-target pertumbuhan ekonomi, perluasan lapangan kerja, penurunan kemiskinan, dan sebagainya. Sedang iklan-iklan politik JK-Wiranto cenderung menonjolkan spirit "lebih cepat lebih baik" terutama untuk menyindir kelemahan pasangan *incumbent* yang dianggap tidak tegas dan lambat dalam menjalankan roda pemerintahan.

Persoalan yang akan muncul kemudian adalah apakah pasangan capres dan cawapres yang keluar sebagai pemenang secara langsung merepresentasikan kepentingan rakyat sehingga dapat dianggap akan menjadi pemimpin bangsa masa depan? Apakah pemilu 2009 yang ditandai dengan tingginya belanja iklan politik di berbagai media akan melahirkan pemimpin pemerintahan yang akan membawa keluar bangsa Indonesia dari berbagai persoalan yang menderanya selama ini?

Tentu saja tidak secara otomatis demikian, karena kemungkinan distorsi politik citra melalui media yang dilekatkan oleh masing-masing pasangan seperti "kultus Bung karno" bagi Mega-Pro, "kesantunan/kehati-hatian" dari SBY-Boediono dan "keterbukaan, keberanian dan kecepatan" dari JK-Wiranto, cenderung berpotensi mempengaruhi kesadaran para pemilih. Media sangat dimungkinkan menciptakan sebuah realitas berlebihan, yang kadang-kadang jauh dari kenyataan. Oleh karena itu yang diperlukan adalah instrumen-instrumen untuk mengukur bagaimana seharusnya kiprah presiden Indonesia di masa mendatang agar bangsa ini menjadi lebih baik dalam berbagai sektor kehidupannya.

Ukuran-ukuran untuk dapat disebut sebagai pemimpin bangsa harapan rakyat Indonesia, salah satunya adalah tetap menjaga spirit reformasi yang bergulir mulai 1998 sejak kejatuhan pemerintahan otoriter dibawah rezim Orde Baru (Orba). Ada banyak hal yang harus direalisasikan cita-cita reformasi tersebut namun beberapa diantaranya, yang paling mendasar adalah menjaga keberlanjutan proses demokrasi yang substansial, mewujudkan semangat multi-kultural yang berlandaskan keadilan dan merealisasi penegakan hukum yang sebenar-benarnya. Tanpa tegaknya tiga pilar tersebut sangat dimungkinkan program-program yang telah diusung oleh masing-masing pasangan seperti pertumbuhan ekonomi, perluasan kesempatan kerja, peningkatan pendapatan, pemberdayaan masyarakat, dan sebagainya tidak akan banyak dinikmati oleh rakyat kecil, akan tetapi sangat potensial menghasilkan negasi-negasi, seperti lahirnya fenomena disparitas sosial, marjinalisasi kaum lemah, hilangnya akses si miskin terhadap kekuasaan dan sebagainya di tengah merebaknya globalisasi, ekspansi pasar dan memudarnya batas kebudayaan masing-masing negara. Lantas, apakah realitas politik-kita sedang menuju terwujudnya pemimpin masa depan harapan bangsa yang mengejar target-target tersebut?

ANCAMAN DEMOKRASI BEKU

Demokratisasi yang sudah berjalan, semenjak reformasi politik digulirkan sudah berusia satu dekade lebih dan harus diakui telah

menghasilkan beberapa kemajuan di berbagai bidang kehidupan di tanah air. Capaian yang paling monumental hingga saat ini adalah terselenggaranya pemilu legislatif bersifat langsung pada tahun 1999 yang kemudian menjadi titik awal bagi era bangkitnya multi partai. Pada masa sebelumnya, rezim Orba hanya membatasi jumlah partai hanya tiga, yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Golongan Karya (Golkar) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Pada tahun 2004 juga terselenggara pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung (artinya, langsung dipilih oleh rakyat dengan sistem *one man one vote*) dan sejak tahun 2005 hingga sekarang telah terselenggara ratusan kali pemilihan langsung kepala daerah Gubernur (Pilkada Gubernur), wali kota dan bupati di berbagai pemerintah daerah di tanah air. Demokrasi prosedural dalam bentuk penyelenggaraan pemilihan umum secara langsung dari pilpres hingga pemilihan Bupati (Pilbup) telah menempatkan Indonesia sebagai negara demokrasi terbesar ketiga di dunia ini setelah Amerika Serikat dan India. Demokratisasi yang terus bergulir ini memiliki dampak positif mendorong meningkatnya partisipasi warga dalam kehidupan politik, terbangunnya regulasi tata kelembagaan, independensi penyelenggaraan pemilu, penjaminan hak sipil dan politik, penguatan isu-isu perempuan, terwujudnya kebebasan pers, otonomi daerah, desentralisasi, dan pemberdayaan politik.

Ironisnya, demokrasi prosedural yang sedang berlangsung kadang-kadang tidak disertai dengan terbentuknya demokrasi dalam pengertian yang substansial. Bahkan demokrasi yang sedang berproses di berbagai jenjang kehidupan dan sektor-sektor politik berada di bawah bayang-bayang terwujudnya demokrasi beku (*frozen democracy*). Fenomena ini secara kasat mata ditandai dengan munculnya suatu fase, yang dinamakan involusi atau kemandegan (Sorensen, 2007). Berbagai kelembagaan politik dibangun seperti kemajemukan partai, aturan hukum, gerakan politik yang menjamur, partisipasi warga yang meningkat, dan sebagainya, namun kehidupan ekonomi dan keadilan sosial hampir tidak beranjak dari kondisi sebelumnya. Atau bukti-bukti lainnya, meliputi pemilu langsung yang telah terselenggara dengan biaya yang cukup besar dari jenjang Pilpres hingga Pilkada tidak secara otomatis menghasilkan kebijakan-

kebijakan publik yang memihak kepada rakyat kecil. Demokrasi tidak menghasilkan perbaikan kehidupan yang berarti bagi rakyat miskin yang paling bawah. Sehingga dapat dikatakan bahwa demokrasi yang berjalan hingga saat ini digunakan sebagai instrumen politik (*political means*) untuk mencapai tujuan seperti kebebasan, keadilan dan kesejahteraan sosial masih sekedar menjadi cita-cita.

Politik uang masih merebak di segala tingkatan pada Pemilu. Kita dengan mudah menjumpai politik uang dalam segala bentuknya, baik dalam bentuk pemberian sembako, bantuan materi hingga pemberian uang mulai dari pemilihan presiden hingga pemilihan lurah. Akibatnya, mereka para calon yang dapat maju ke pemilu sebagai calon pemimpin hanya terbatas dari kalangan yang memiliki sumber dana ekonomi yang besar. Ada kecenderungan bahwa mereka yang dapat menjadi kandidat dalam berbagai jenjang pemilu bukan karena kapasitas dan kapabilitasnya sebagai politisi yang mengakar dan memahami atau merepresentasikan aspirasi rakyat. Akan tetapi karena memiliki uang maka dapat mereka dapat menjadi kandidat. Contoh lain adalah, misalnya seorang mantan preman yang kaya dengan memiliki 'bisnis gelap' dapat terpilih menjadi pemimpin, bekas penjarah hutan bisa terpilih menjadi bupati, bekas cukong bisnis gelap bisa terpilih menjadi anggota legislatif, dan sebagainya.

Selain itu, fenomena oligarki partai yang dipicu oleh kepentingan-kepentingan para elite menghasilkan calon-calon pemimpin yang bukan pilihan rakyat, akan tetapi mereka yang punya uang dan memiliki relasi kolusif dengan elite-elite partai. Gejala politik oligarki partai ini hingga saat ini merebak sehingga tidak mengherankan kalau anak, istri, kerabat atau kawan dari para elite yang dapat maju menjadi kandidat. Bahkan dalam penentuan kandidat dari suatu partai sering juga diwarnai *like and dislike* dari elite-elitenya. Maka tidak mengherankan kalau para pemimpin yang telah terpilih tidak akan merepresentasikan kepentingan rakyat (*speaking of*) tetapi malah cenderung melakukan politik representasi terhadap kepentingan rakyat (*speaking for*) dalam rangka mengembalikan modal ekonomi yang telah diinvestasikan selama masa pemilu (Guha dan Spivak, 1988).

Sementara itu, masa kampanye merupakan saat dimana para kandidat menginvestasikan, baik modal sosial, budaya maupun

modal ekonomi agar mereka memiliki kekuatan dalam perebutan posisi politik (Jenkins, 2002). Logikanya adalah semakin banyak para kandidat menginvestasikan modal sosial, budaya dan ekonomi dalam kampanye maka akan semakin banyak modal politik yang diperolehnya dan ini merupakan pintu masuk untuk merebut kekuasaan politik. Modal-modal yang diinvestasikan tersebut kemudian diekspos oleh media sehingga akan memperkuat pencitraan mereka terutama di ruang media.

Tidak mengherankan kalau mereka dalam masa-masa kampanye, seorang kandidat mengunjungi tokoh-tokoh seperti kyai, ulama, pemuka agama, dan sebagainya, untuk langsung terjun ke masyarakat agar memperoleh simpati publik di tingkat akar rumput. Belanja iklan di media tentu saja dilakukan dengan biaya yang sangat tinggi, meskipun juga disertai dengan membeli ruang di media agar segala aktivitas dalam kampanye mendukung proses pencitraan politik para kandidat. Apapun yang dilakukan oleh para kandidat, otonomi pemilih (Ien Ang, 2004) juga harus diperhitungkan. Para pemilih bukan semata-mata kumpulan subyek yang dengan mudah dapat direkayasa, akan tetapi memiliki kekuatan kritis yang bisa menentukan pilihannya terhadap kandidat secara independen.

BAYANGAN PLURALISME SEMU

Yargon “Bhineka Tunggal Ika” yang mengakui kemajemukan tetap dibayang-bayangi paradigma *nation state* yang mengintrodusir politik monokultur. Hal itu tercermin dari semangat Sumpah Pemuda yang menegaskan bahwa Indonesia adalah merupakan sebuah kesatuan, yakni satu nusa, satu bangsa dan satu bahasa. Bahkan meskipun semangatnya adalah kemajemukan, namun masing-masing rezim yang memerintah negeri ini memiliki tafsir sendiri-sendiri atas kebhinekaan. Ada fase dimana praktek-praktek monokultur menjelma menjadi kebijakan resmi pemerintah.

Contoh konkretnya adalah ketika rezim Orde Lama menggelar Politik Benteng dan rezim Orde Baru berupaya mendefinisikan tentang apa itu “kebudayaan nasional”. Politik Benteng merupakan kebijakan untuk membatasi ruang gerak China hanya sampai di ibu

kota kabupaten dalam upaya melindungi usaha ekonomi pribumi di pedesaan. Agar perekonomian pribumi tidak tergusur oleh etnis China maka ruang gerak dalam berekonomi etnis ini harus dibatasi. Sementara itu di tangan rezim Orba karena kebudayaan nasional diartikan sebagai “puncak kebudayaan” maka kebudayaan-kebudayaan lokal dianggap sebagai subordinatnya. Kondisi seperti ini jelas bukan mencerminkan multikultur sejati karena telah mendiskreditkan minoritas dan cenderung mengkonstruksikan oposisi biner antara budaya “pinggiran” dan “pusat” atau sering ditegaskan antara “kebudayaan nasional” dan “kebudayaan daerah”.

Tonggak dimulainya politik kemajemukan di tanah air adalah ketika Gus Dur berkuasa sebagai presiden Indonesia mencabut Inpres No. 14/1967. Inpres itu berisi tentang pembatasan ritual keagamaan dan berbagai ritual kebudayaan China yang dampaknya juga membatasi hak sosial, ekonomi dan politik mereka. Selanjutnya, dengan dikeluarkannya Keppres No. 19/2002 oleh presiden Megawati tentang hari libur nasional Imlek maka etnis China bisa merayakan ritual Imlek, seperti etnis-etnis atau penganut-penganut kepercayaan lain dalam merayakan ritual keagamaannya.

Dengan kata lain hak sosial, budaya, politik dan ekonomi etnis China setara dengan etnis-etnis lain yang berdomisili di tanah air ini. Namun ketika semangat multikultur terus menggema di Indonesia, pemerintahan SBY dihadapkan pada soal besar yang belum selesai, yaitu diskriminasi terhadap kaum Muslimin penganut aliran Ahmadiyah. Bahkan para penganut Ahmadiyah mendapat perlakuan tidak adil dengan melarang secara paksa dan tindak kekerasan terhadap kaum minoritas dalam Islam tersebut. Ini merupakan tragedi politik dan merupakan sebuah ironi politik multikultur, karena pada satu sisi memberi kebebasan melakukan ritual keagamaan terhadap etnis China tetapi gagal memberi perlindungan dan kebebasan mengekspresikan kepercayaan bagi penganut Ahmadiyah. Apapun argumen yang melandasi pelarangan secara sepihak bagi praktek Ahmadiyah tersebut, aspek keadilan cenderung diabaikan dalam politik multikultur kita saat ini. Bahkan kasus ini tidak selesai karena pemerintahan SBY cenderung mengambangkan.

Kalau praktek-praktek seperti itu dibiarkan menggantung maka bisa jadi saat ini kita sedang terjebak dalam fenomena *pseudo multiculturalism*. Ini merupakan sebuah fenomena yang ditandai dengan sekedar mengekspresikan keyakinan, meritualkan tradisi dan merayakan perbedaan, tetapi sebetulnya kita sedang menjauh dari esensi multikulturisme itu sendiri yang seharusnya yang berbasis keadilan. Dalam politik multikultur, keadilan merupakan prasyarat mutlak yang harus dipenuhi dan ditegakkan oleh negara. Ada tiga aspek yang menjadi penopang keadilan ini yaitu rekognisi, redistribusi (penguasaan sumber-sumber ekonomi) dan representasi (Fraser, 2003).

Maka tidak mengherankan kalau ritual Imlek di klenteng-klenteng yang ditandai dengan membagi-membagi angpao oleh etnis China kepada pribumi justru merupakan legitimasi peneguhan bagi posisi kelas dominan terhadap etnis subordinatnya. Dapat disebutkan bahwa fenomena ini sedang merepresentasikan minoritas etnis yang menguasai mayoritas sumber daya ekonomi. Politik kemajemukan budaya tanpa mempertimbangkan aspek pengakuan terhadap keberadaan satu etnis, redistribusi sumber-sumber ekonomi yang merata bagi etnis-etnis yang ada dan representasi dalam kebijakan pemerintah yang hakiki sama artinya dengan mengingkari keadilan dan cenderung terjebak ke dalam perangkap multikulturalisme yang semu. Secara normatif kita mengusung sistem nilai dan politik multikultur, tetapi secara praktik kita mengingkari dengan cara membiarkan diskriminasi.

HIPOKRISI PENEGAKAN HUKUM

Penegakan hukum pasca reformasi merupakan faktor yang paling penting dalam menjaga gerak dan arah demokrasi menuju bentuk yang substansial. Tanpa tegaknya sistem hukum di tanah air demokratisasi yang telah bergulir satu dekade ini hanya akan memiliki kecenderungan melahirkan deviasi-deviasi baru seperti anarkisme, kekerasan massa dan ketidakpastian yang ujung-ujungnya rakyat akan menjadi korban utamanya. Namun, yang perlu diakui semua pihak adalah bahwa demokratisasi yang sedang bergulir dan menggema di

seantero tanah air saat ini telah membuat warga masyarakat dapat mengekspresikan, mengartikulasikan berbagai kepentingan dan kehendak politiknya, baik secara individual maupun kolektif.

Namun, kadangkala artikulasi kepentingan yang dilakukan oleh massa sering tidak terkontrol, sehingga sering mengarah pada hadirnya tindakan-tindakan anarkisme massa, kekerasan komunal dan perlawanan dengan kekerasan yang ujung-ujungnya merupakan perilaku melawan hukum. Contoh-contoh konkret dari hal tersebut diantaranya, berbagai tuntutan buruh, resistensi masyarakat terhadap berbagai proyek pemerintah, tuntutan mahasiswa, dan sebagainya seringkali tidak mengindahkan *rule of the game* dan *rule of law* sehingga memunculkan tindakan pembangkangan oleh masyarakat luas, kekerasan sipil atau bahkan brutalisme massa.

Selain itu, maraknya tindak penyalahgunaan kekuasaan oleh jajaran eksekutif (penyalahgunaan wewenang), legislatif (korupsi dengan cara menjual kewenangan), dan yudikatif (mafia peradilan), merupakan indikator-indikator penyimpangan terhadap hukum dan menunjukkan belum adanya penghayatan dan toleransi oleh elite-elite penguasa terhadap penderitaan rakyat, sehingga mengancam proses demokrasi itu sendiri. Meskipun pemerintahan SBY telah berupaya mengatasi masalah korupsi di jajaran penguasa tersebut namun hasilnya masih jauh dari harapan, dan banyak pihak menganggap pelaksanaannya belum maksimal. Taring penegakan hukum yang mengandalkan kiprah KPK masih harus menempuh jalan berliku dan sebagian orang melihatnya sebagai fenomena "tebang pilih".

Kalau kita simak secara lebih mendalam berbagai produk perundangan yang dikeluarkan pasca reformasi sebenarnya sudah banyak yang dilandasi oleh spirit demokrasi, tetapi tidak jarang pelaksanaannya jauh dari gambaran normatif, atau bahkan sebaliknya. Ibarat kita seinua sedang membuat undang-undang tetapi untuk tidak ditaati, atau ada kecenderungan ramai-ramai dilanggar. Berbagai rangkaian pelanggaran menghasilkan bentuk peniruan pelanggaran-pelanggaran yang lain. Atau ini merupakan efek imitasi sehingga mendorong munculnya gejala "spiral pelanggaran hukum" yang tak berujung pangkal karena berlangsung secara terus menerus dan tidak tahu kapan mulainya dan kapan harus diakhiri.

Kalau fenomena-fenomena seperti itu tidak bisa diatasi maka sebenarnya kita sedang masuk dalam kerangkeng hipokrisi penegakan hukum. Suatu kondisi kemunafikan dalam penegakan hukum karena dengan kasat mata pada satu sisi berbicara, membuat dan menegakan aturan yang secara normatif benar tetapi pada sisi yang lain pelanggaran dan pengingkaran terhadap norma hukum, sedemikian maraknya yang dilakukan di hampir semua jenjang dan jajaran politik. Jangan-jangan hipokrisi ini memang berakar pada perilaku budaya kita yang memang munafik.

Banyak pengamat cenderung mengatakan demikian, karena kenyataannya kita seolah-olah sedang mengusung nilai gotong royong, kerukunan, tolong-menolong tetapi kenyataannya jiwa egoisme menjadi norma yang dominan dalam bertindak, kita sering menyatakan mempromosikan kemanusiaan tetapi dalam kenyataan justru melakukan pelanggaran HAM di mana-mana, mengaku majemuk tetapi memaksakan kehendak dan bersikap diskriminatif terhadap minoritas, atau kita sering dengan bangga menyebut dirinya seorang Pancasilais tetapi brutal dan menegasikan aturan main dalam berpolitik.

PENUTUP

Ada tiga masalah besar yang sedang bergulir dalam kancah perpolitikan kita seperti telah disebutkan di atas, yaitu adanya kecenderungan terjadinya demokrasi beku, pluralisme semu dan hipokrisi dalam penegakan hukum. Masalah-masalah tersebut menghadang pemenang dalam pemilu presiden periode 2009-2014. Dengan kata lain, siapapun pemenangnya, baik pasangan *incumbent* ataupun pasangan penantang, harus mampu memecahkan persoalan-persoalan tersebut apabila ingin memperoleh legitimasi pemerintahan yang kuat di mata rakyat.

Oleh karena itu, apabila diformulasikan ada tiga problem mendasar yang harus dicarikan solusinya. *Pertama*, para pemimpin harus membawa bangsa Indonesia keluar dari kemelut kondisi demokrasi beku melalui cara mewujudkan konsolidasi para elite politik pasca pemilu. Pengalaman yang lalu menunjukkan bahwa

pasca pemilu elite-elite politik sulit konsolidasi dan kondisi seperti ini, sangat mengganggu jalannya program-program pembangunan pemerintah. Elite-elite politik yang dapat terkonsolidasi dengan difasilitasi kepemimpinan yang terpilih akan cenderung mengurangi resiko destabilisasi sosial sehingga kondisi seperti itu dapat menjadi fondasi bagi realisasi pertumbuhan dan pemerataan ekonomi dalam upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Kedua, Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih harus segera memecahkan perangkat kemajemukan semu dengan cara memberikan proteksi bagi minoritas yang termarginalkan. Minoritas yang dimaksud disini bisa berupa etnis, kelompok sosial, penganut agama, kelas, dan sebagainya. Proteksi ini dilakukan dalam upaya mewujudkan pengakuan eksistensi, redistribusi sumber ekonomi dan representasi kepentingan agar mereka kaum minoritas juga memiliki jaminan keadilan di republik ini. *Ketiga*, Presiden dan Wakil Presiden terpilih harus mengatasi perangkat hipokrisi penegakan hukum yang menjelma dalam fenomena "spiral pelanggaran hukum". Fenomena itu harus dipatahkan melalui sistem kepemimpinan yang tegas, pemberian ganjaran yang memadai bagi yang mengikuti aturan hukum dan sanksi yang seberat-beratnya bagi yang terbukti melanggar. Apabila ketiga hal itu dapat direalisasikan maka Presiden dan Wakil Presiden layak disebut sebagai pemimpin harapan bangsa Indonesia.

KEPUSTAKAAN

- Ang, Ien. 2004. "Globalisasi, Komunikasi dan Ketidakpastian" dalam Heru Nugroho, *Menumbuhkan Ide-ide Kritis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Fraser, Nancy. 2003. *The Radical Imagination: Between Redistribution and Recognition*.
- Jenkins, Richard. 2002. *Pierre Bourdieu*. Routledge.
- Sorensen, George. 2007. *Democracy And Democratization: Process And Prospects In A Changing World*. Westview Press.
- Guha, Ranajit and Gayatri Spivak (editors). 1988. *Selected Subaltern Studies*. Oxford University Press.

Pola Partisipasi Politik dalam Era Reformasi

Sunny Tanuwidjaja

Pemilu 2009 menyisakan tanda tanya besar, apakah kita perlu was-was dengan tren partisipasi politik dari tiga pemilu dalam era reformasi. Meski masih tergolong tinggi jika dibandingkan secara langsung dengan negara-negara demokrasi lain, ternyata dengan perbandingan yang lebih sistematis, tingkat partisipasi pemilu 2009 Indonesia sudah pada tahap yang cukup mengkhawatirkan. Ke depan, diperlukan adanya usaha perubahan sistematis dari sisi institusional dan kultural yang berjalan selaras dengan agenda-agenda politik lain untuk dapat mempertahankan partisipasi pemilu yang mencukupi.

PENDAHULUAN

Ada dua tanggapan umum terkait dengan partisipasi politik dalam pemilu di negara-negara demokrasi, termasuk Indonesia. *Pertama*, tingkat partisipasi dalam pemilu harus dijaga pada tingkat yang cukup tinggi. Tingkat partisipasi yang tinggi sangat penting untuk menjaga legitimasi pemilu, pemerintah terpilih, dan juga sistem demokrasi itu sendiri. *Kedua*, tingkat partisipasi yang rendah tidak melulu bermasalah karena keputusan untuk tidak ikut memilih bisa juga dilihat sebagai bentuk partisipasi. Selain itu, sangat mungkin jalur-jalur aspirasi selain pemilu juga baik sehingga pemilu bukan satu-satunya proses politik dan jalur saluran aspirasi dalam demokrasi.

Terlepas dari posisi mana yang kita yakini, menarik untuk mencermati dan menjelaskan tren partisipasi politik di Indonesia

selama era reformasi ini. Menjelang pemilu 2009, banyak yang khawatir bahwa partisipasi pemilu akan sangat buruk. Indikasinya bahwa partisipasi dalam beberapa pilkada sangat rendah. Akan tetapi, pada kenyataannya tingkat partisipasi pemilu legislatif (pileg) dan pemilu presiden (pilpres) 2009 cukup baik. Tingkat partisipasi dalam pileg 2009 adalah 70,99% dan dalam pilpres 2009 adalah 72,09%. Jika kita bandingkan hasil ini dengan pemilu-pemilu di negara demokrasi lain (lihat tabel 1), tingkat partisipasi politik di Indonesia cukup tinggi.

Tabel 1. Rata-rata Tingkat Partisipasi Pemilu yang Dilaksanakan Selama Tahun 2000-an

Negara	Turnout*	Tren sejak 1945	Negara	Turnout	Tren sejak 1945
Argentina	0,7	Konstan	Norwegia	0,75	Konstan
Australia	0,9	Konstan	Filipina	0,6	Menurun
Bolivia	0,7-0,8	Fluktuatif	Swedia	0,8	Konstan
Brazil	0,7	Fluktuatif	Thailand	0,6	Konstan
Kanada	0,6	Menurun	Turki	0,8	Fluktuatif
Chile	0,8	Konstan	Ukraina	0,7	Menurun
Denmark	0,85	Konstan	Inggris	0,6	Menurun
Korea	0,5	Menurun	Amerika	0,5	Konstan
Meksiko	0,5	Menurun			

* Turnout dihitung sebagai rasio antara jumlah orang yang menggunakan hak pilih dibagi jumlah pemilih yang terdaftar

Meski dari tingkat partisipasi pemilu Indonesia masih relatif baik, yang dikhawatirkan tentunya adalah tren penurunan. Asumsi yang sering muncul adalah penurunan tingkat partisipasi pemilu dalam demokrasi yang sudah maju merupakan hal yang wajar. Nyatanya di banyak negara-negara demokrasi yang sudah maju sekalipun, tingkat partisipasi tetap tinggi. Bahkan ada negara-negara seperti Australia dan Italia yang menjadikan partisipasi pemilu suatu kewajiban. Sejak perang dunia kedua, penurunan tingkat partisipasi pemilu memang terjadi di negara-negara seperti Korea, Meksiko, Filipina, Ukraina, dan

Inggris. Namun, kebanyakan tingkat partisipasi pemilu di negara-negara demokrasi cenderung konstan dan bervariasi dari kisaran 50 sampai 90 persen. Tidak ada dalam sepengetahuan penulis selain kasus Filipina di tahun 1992, adanya penurunan tingkat partisipasi pemilu yang besar seperti di Indonesia (lihat tabel 2).

Tabel 2. Tingkat Partisipasi Pemilu Indonesia di Era Reformasi

Tahun Pemilu Legislatif	Tingkat partisipasi
1999	93,3
2004	84,1
2009	71,0

Tingkat partisipasi dalam pemilu 1999 bisa dikatakan sangat fenomenal, begitu juga pemilu 2004. Sementara itu, tingkat partisipasi pada pileg 2009, relatif baik. Namun, penurunan yang konsisten sebesar 9,3 persen dari pemilu 1999 ke 2004, dan penurunan 13,1 persen dari pemilu 2004 ke pemilu 2009 harus menjadi lampu kuning bagi kita dan menjadi makin penting untuk menjawab apa yang kira-kira menyebabkan penurunan tingkat partisipasi dalam pemilu tersebut.

Tulisan ini diawali wacana perdebatan penting dalam mencoba mencari tahu faktor-faktor apa yang mempengaruhi *turnout* dalam pemilu di Indonesia, sehingga ke depan dapat dicarikan rekomendasi kebijakan yang tepat sasaran untuk mendorong tingkat partisipasi dalam pemilu, jika memang dianggap baik. Dalam bagian pertama akan diuraikan mengenai faktor-faktor yang sudah pernah dibahas dalam literatur *voters turnout*. Bagian kedua membahas bagaimana partisipasi politik Indonesia dalam konteks demokrasi global berdasarkan faktor-faktor yang disebutkan dalam bagian pertama. Bagian ketiga melihat apakah faktor-faktor tersebut dapat memberikan petunjuk mengenai pola partisipasi pemilu di Indonesia. Sedangkan bagian akhir menawarkan beberapa pendekatan dan kebijakan yang dapat memaksimalkan tingkat partisipasi dalam pemilu ke depan dan tantangan-tantangannya.

APA YANG MEMPENGARUHI *TURNOUT*?

Studi mengenai *turnout* terbagi menjadi dua kelompok besar (Norris, 2002), yaitu *rational-institutional* dan *cultural*. Logika penjelasan rasional-institusional adalah faktor-faktor institusional mempengaruhi kecenderungan orang untuk memilih karena berpengaruh terhadap struktur insentif pemilih. Logika penjelasan kultural mengatakan bahwa kecenderungan pemilih untuk berpartisipasi dalam pemilu akan bergantung pada tingkat sosialisasi individu tersebut selama masa hidupnya dan penilaian intrinsik dia terhadap partisipasi politik itu sendiri. Yang termasuk faktor-faktor rasional-institusional adalah: sistem pemilu, signifikansi dari posisi pemerintah yang diperebutkan dalam pemilu, peraturan-peraturan terkait dengan hak dan/atau kewajiban memilih dan frekuensi dari pemilu.

Sedangkan yang termasuk faktor-faktor kultural adalah keyakinan tentang pengaruh dari partisipasi terhadap kepentingan publik dan identifikasi terhadap partai (Powell, 1986). Selain faktor kultural dan rasional-institusional, faktor-faktor sosial ekonomi juga ditemukan di dalam beberapa studi berpengaruh terhadap *turnout*; termasuk di dalamnya adalah: umur, jenis kelamin, tingkat pendidikan, pendapatan, partisipasi organisasi, dan tingkat keagamaan.

Rasional-institusional

Sistem pemilu secara umum dapat ditempatkan dalam dua ekstim, yaitu sistem distrik dan sistem proporsional. Sebagian besar studi (Jackman, 1987 Norris 2,002) menemukan bahwa sistem proporsional lebih cenderung mendorong partisipasi dalam pemilu dibandingkan sistem distrik. Ada beberapa kemungkinan penjelasan. *Pertama*, sistem proposional mendorong sistem multipartai. Jumlah partai yang lebih banyak berarti jumlah pilihan untuk pemilih semakin banyak pula sehingga kemungkinan adanya kecocokan antara preferensi pemilih dengan pilihan partai semakin besar sehingga kemungkinan pemilih terdorong untuk berpartisipasi dalam pemilu semakin besar. Jumlah partai yang lebih banyak juga berarti adanya usaha-usaha mobilisasi yang lebih tinggi yang hasilnya adalah tingkat partisipasi yang lebih besar. *Kedua*, dalam sistem distrik, akan ada sedikit

insentif bagi pendukung partai yang peluangnya kecil untuk menang dalam sebuah daerah pemilihan untuk ikut memilih. Sementara dalam sistem proporsional, kemungkinan partai kecil untuk bisa meraih kursi lebih besar sehingga akan memberikan insentif yang relatif lebih tinggi untuk ikut memilih.

Terkait dengan sistem pemilu adalah nilai suara sebuah kursi yang diperebutkan. Semakin kecil angka kursi/suara, artinya nilai sebuah kursi semakin tinggi sehingga akan mendorong pemilih untuk menggunakan hak pilihnya karena kursi yang diperebutkan lebih bernilai. Sistem pemilu juga terkait dengan tingkat kompetisi. Semakin tinggi tingkat kompetisi suatu daerah pemilihan, semakin tinggi dorongan untuk memilih karena suara di daerah pemilih dengan tingkat kompetisi yang tinggi lebih menentukan hasil pemilu.

Signifikansi posisi yang diperebutkan juga ditemukan sebagai faktor yang berpengaruh terhadap tingkat partisipasi (Jackman, 1987). Misalnya, di negara dengan sistem parlemen satu kamar, tingkat partisipasi pemilu parlemen lebih tinggi dibandingkan dengan sistem parlemen dua kamar, dimana ada distribusi kekuasaan. Dalam sistem presidensial, ada kecenderungan tingkat partisipasi yang lebih tinggi dalam pilpres dibandingkan pemilihan legislatif (pileg) karena posisi presiden lebih berkuasa dibandingkan dengan parlemen. Begitu juga dalam sistem negara federal. Semakin tinggi otoritas pemerintah daerah/lokal, semakin besar tingkat partisipasi dalam pemilu lokal dan semakin rendah partisipasi dalam pemilu tingkat nasional.

Peraturan/regulasi juga merupakan faktor penting. Negara yang menjadikan pemilu sebagai kewajiban cenderung memiliki tingkat partisipasi yang lebih tinggi. Namun, pengaruh aturan sangat dipengaruhi oleh kapasitas penegakan dan sanksi yang terkait (Blais, 2006). Norris (2002) menemukan bahwa regulasi "keharusan memilih" hanya berpengaruh di negara-negara yang demokrasinya sudah mapan, sementara di negara-negara demokrasi baru *compulsory voting* tidak berpengaruh terhadap tingkat partisipasi. Hal ini dikarenakan di negara-negara yang demokrasinya sudah mapan, kapasitas pemerintah untuk penegakan aturan lebih tinggi. Sementara itu Blais, Massicotte, dan Dobrzynska (2003) menemukan pentingnya sanksi untuk membuat peraturan keharusan memilih menjadi efektif. Se-

makin berat sanksi, semakin efektif keharusan untuk memilih karena semakin besar harga untuk tidak memilih.

Selain peraturan/regulasi yang terkait dengan keharusan memilih, regulasi yang terkait dengan teknis pemilihan juga penting. Secara logis, semakin mudah seseorang berpartisipasi, semakin tinggi tingkat partisipasinya dibandingkan dengan pemilu dimana untuk memilih perlu melalui proses yang kompleks. Hal-hal teknis lain yang berpotensi memiliki pengaruh terhadap tingkat partisipasi, misalnya jumlah hari pemungutan suara, ketersediaannya mekanisme pemungutan suara absentia/untuk memilih tidak perlu datang ke TPS (Tempat Pemungutan Suara), proses registrasi, dan hari/tanggal pelaksanaan pemungutan suara. Semakin lama pelaksanaan pemungutan suara, tersedianya opsi-opsi mekanisme untuk memilih, mudahnya proses registrasi, dan hari-tanggal pemungutan suara yang bersamaan dengan hari libur akan mendorong tingkat partisipasi. Yang perlu menjadi catatan adalah berdasarkan analisa Norris (2002), efek dari hal-hal yang sangat teknis ini terhadap partisipasi pemilih dalam pemilu sangat minim.

Faktor institusional lain yang seringkali disebut adalah frekuensi diadakannya pemilihan. Pemilihan yang terlalu sering diadakan akan menyebabkan kelelahan dan kebosanan bagi pemilih sehingga akan menurunkan tingkat partisipasi dalam jangka waktu menengah-panjang (Franklin, 1996). Namun Norris menemukan, ternyata meski berpengaruh, faktor kelelahan dan kebosanan terhadap proses pemilihan hanya memiliki efek yang kecil jika dibandingkan dengan faktor-faktor institusional lainnya.

Kultural dan Sosial-Ekonomi

Faktor kultural dan sosial-ekonomi penting untuk menjelaskan variasi tingkat partisipasi dalam level individual. Powell (1986) menemukan bahwa keterkaitan antara pemilih dan partai menjadi salah satu faktor penting dalam menentukan tingkat partisipasi. Hal ini berhubungan erat dengan identifikasi partai. Semakin tinggi tingkat kedekatan yang dirasakan pemilih dengan partai politik semakin tinggi pula dorongan untuk ikut memilih dalam pemilu. Selain tingkat kedekatan dengan partai, keyakinan terhadap proses politik dan

terhadap pentingnya partisipasi, juga berpengaruh terhadap tingkat partisipasi (Norris, 2002). Semakin tinggi kepercayaan terhadap sistem dan proses politik yang semakin tinggi pula dorongan untuk berpartisipasi.

Faktor sosial-ekonomi juga dianggap penting dalam menentukan tingkat partisipasi pemilu (Norris, 2002). Peningkatan kualitas hidup dan kualitas manusia berdasarkan indikator pendapatan, tingkat pendidikan, akses informasi, dan urbanisasi berpengaruh terhadap tingkat partisipasi. Ada dua pandangan umum dalam hal ini. *Pertama*, adanya korelasi positif antara indikator-indikator sosial-ekonomi tersebut dengan tingkat partisipasi karena semakin tinggi kualitas kehidupan seseorang semakin mampu ia berpikir untuk berpartisipasi. *Kedua*, hubungan yang *curvilinear*. Bukan hanya tingginya kualitas hidup seperti yang dijelaskan pada poin pertama, tapi rendahnya kualitas hidup juga dapat mendorong orang untuk berpartisipasi secara aktif untuk merubah kondisi kehidupan mereka. Justru kecenderungan pasifisme politik muncul di kalangan kelompok, dimana kualitas hidup yang rata-rata, dimana tidak ada alasan yang betul-betul serius yang mendorong mereka untuk berpartisipasi aktif.

Partisipasi Politik Indonesia

Secara sederhana ada 6 faktor yang berpengaruh terhadap tingkat partisipasi pemilih yang disebutkan dalam bagian pertama: sistem pemilu yang terkait dengan sistem kepartaian dan tingkat kompetisi, nilai kursi, sistem pemerintahan, peraturan/regulasi, faktor kultural, dan faktor sosial ekonomi. Norris (2002) telah mengolah data *voters turnout* sejak tahun 1945-2000 dari *IDEA* dan *Comparative Study of Electoral System* dan hasil olahan Norris yang akan digunakan untuk menjadi bahan perbandingan Indonesia dengan negara lain dalam tulisan ini.

Berdasarkan umur demokrasi, dapat dikatakan bahwa Indonesia tergolong negara demokrasi baru. Dibandingkan dengan negara-negara demokrasi baru (lihat tabel 3), tingkat partisipasi politik Indonesia cenderung masih dalam tingkatan yang baik, meski di tahun 2009 tingkat partisipasinya dibawah rata-rata partisipasi di

negara-negara demokrasi baru. Yang perlu dicatat adalah asumsi bahwa negara demokrasi yang mapan selalu mengalami penurunan partisipasi tidaklah tepat, seperti yang sudah ditunjukkan dalam data hasil olahan Norris. Justru rata-rata tingkat partisipasi di negara demokrasi yang mapan relatif lebih tinggi. Artinya tren penurunan partisipasi di Indonesia perlu dicermati dan disikapi lebih serius.

Tabel 3. Umur Demokrasi dan Partisipasi Politik (1996-2002)*

Kategori umur demokrasi	Rata-rata tingkat partisipasi
Demokrasi lama	81
Demokrasi baru	74

**Diambil dari Norris (2002).*

Jika dilihat dari jumlah partai yang terkait juga dengan sistem pemilu, tingkat partisipasi politik Indonesia di tahun 1999 dan 2004 cenderung tinggi, namun di tahun 2009 cenderung rendah. Jumlah partai politik peserta pemilu 1999 adalah 48, sementara di tahun 2004 berjumlah 24 dan di tahun 2009 berjumlah 38. Dari jumlah ini dapat dikatakan bahwa Indonesia tergolong negara dengan sistem multipartai dengan tingkat fragmentasi tinggi. Jika dibandingkan dengan negara-negara dengan sistem kepartaian yang sama (lihat tabel 4); partisipasi politik Indonesia dalam pemilu 2009 cukup mengkhawatirkan karena jauh dibawah rata-rata.

Tabel 4. Sistem Kepartaian dan Partisipasi Pemilu (1996-2002)*

Jumlah Partai	Rata-rata tingkat partisipasi
Dua partai	69
Multipartai sederhana/moderat	75
Multipartai terfragmentasi	82

** Diambil dari Norris (2002).*

Jika dibandingkan dengan negara-negara, dimana memilih merupakan hak, tingkat partisipasi Indonesia di tahun 1999 dan 2004 tergolong tinggi. Namun, di tahun 2009 tingkat partisipasinya di bawah rata-rata. Rata-rata partisipasi negara-negara dimana memilih merupakan hak adalah 75 persen sementara partisipasi pemilu 2009 di Indonesia adalah 71 persen atau 4 persen di bawah rata-rata. Sementara, analisa perbandingan tingkat kompetisi maupun nilai kursi akan lebih tepat jika dilakukan pada tingkat kabupaten kota.

Sedangkan dari segi teknis, pemilu Indonesia merupakan yang terbesar dan terumit di dunia. Berbeda dengan India, Indonesia melakukan pemilu nasional secara serentak dengan jumlah pemilih sekitar 170 juta jiwa, ratusan ribu kandidat, ratusan juta kertas suara, dan ratusan ribu TPS. Proses registrasinya di tahun 2009 menggunakan stelsel pasif, dimana pemilih diharuskan untuk aktif mendaftarkan diri dan melakukan pengecekan apakah ia sudah terdaftar untuk dapat memilih. Lama waktu pemungutan suaranya pun cenderung singkat, yaitu sekitar enam jam. Satu TPS perlu mengakomodasi ratusan pemilih sehingga tenggat waktu yang sempit sangat menyulitkan pemilih. Tanggal pelaksanaan pemilu 2009 pun sebenarnya tidak efektif untuk mendorong tingkat partisipasi pemilih karena dilakukan pada hari yang berada diantara dua hari libur. Mekanisme pemilihannya pun cenderung kaku dimana tidak ada mekanisme pemilihan *absentia*. Jadi secara umum memang mekanisme teknis pemilihan di Indonesia, khususnya di tahun 2009 cenderung rumit, kompleks dan berbelit, sehingga tidak aneh jika tingkat partisipasi pemilu 2009 cenderung rendah.

Kedekatan antara pemilih dan partai juga dapat membantu menjelaskan tren penurunan partisipasi. Identifikasi partai di Indonesia terus mengalami tren penurunan yang signifikan. Berdasarkan survei Lembaga Survei Indonesia (LSI)¹, sejak tahun 2004 identifikasi partai mengalami penurunan yang konsisten. Pada tahun 2004, identifikasi partai ada dalam kisaran 55 persen, namun pada bulan November 2008 identifikasi partai hanya pada kisaran 15 persen. Suatu penurunan yang sangat drastis yang menunjukkan bahwa

¹ Lihat hasil survei Lembaga Survei Indonesia, November 2008.

hubungan antara partai dan pemilih di Indonesia sangat lemah. Dari aspek sosial-ekonomi, Indonesia relatif masih berada di tingkat bawah, mengingat ia sebagai negara berkembang. Namun sejalan dengan perkembangan ekonomi Indonesia selama 10 tahun terakhir dan perbaikan taraf hidup masyarakat pada umumnya, justru tingkat partisipasi menjadi menurun.

Jadi, meski aspek-aspek makro institusional seperti sistem pemilu dan sistem kepartaian Indonesia berpotensi mendorong tingkat partisipasi yang relatif tinggi, faktor-faktor mikro spesifik seperti regulasi pemilu, teknis pemungutan suara, maupun faktor kultural dan sosial ekonomi justru menekan tingkat partisipasi pemilih di Indonesia.

Ke depan, studi *turnout* di Indonesia dapat dilakukan pada tingkat kabupaten/kota. Pendekatan level analisa di tingkatan geografis yang lebih rendah memiliki dua kelebihan. *Pertama*, dengan melakukan analisa di tingkat kabupaten/kota, jumlah kasus yang dapat dianalisa jauh lebih banyak. *Kedua*, faktor-faktor makro institusional seperti sistem pemilu dan sistem kepartaian tidak lagi perlu dimasukkan ke dalam analisa karena faktor-faktor tersebut merupakan faktor yang bersifat nasional. Faktor-faktor institusional yang perlu dimasukkan antara lain: besaran daerah pemilihan, nilai kursi di daerah pemilihan, dan juga tingkat fragmentasi/kompetisi di tingkat lokal. Faktor-faktor kultural dan sosio-ekonomi dapat makin terlihat efeknya ketika menjelaskan variasi di tingkat lokal ini, mengingat di aspek-aspek inilah variasi di tingkat lokal terlihat jelas.

BEBERAPA REKOMENDASI

Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan oleh para pembuat desain sistem dan proses politik ke depan jika memang mempertahankan tingkat partisipasi yang tinggi dianggap penting.

1. Usaha penyederhanaan partai yang cenderung akan memperkecil jumlah partai berpotensi untuk berpengaruh secara negatif terhadap tingkat partisipasi, mengingat semakin sedikit jumlah partai semakin sedikit pilihan yang tersedia dan semakin sedikit jumlah partai yang melakukan mobilisasi. Disini diperlukan

ketegasan tentang prioritas agenda politik ke depan, apakah prioritas utama pada mendorong pemerintahan yang kuat atau menjaga partisipasi politik yang tinggi.

2. Diperlukan adanya penyederhanaan mekanisme pemungutan suara, mulai dari proses registrasi sampai pada pelaksanaan di hari-H. Penambahan jumlah hari pemungutan merupakan satu hal yang perlu dipertimbangkan, selain penyederhanaan kartu suara dan juga penggunaan stelsel aktif untuk proses registrasi. Untuk mengurangi kemungkinan kecurangan dan manipulasi, diperlukan sistem pemungutan suara berbasis elektronik dimana pendataan penduduk ada dalam satu *database* yang tersentralisasi.
3. Perlu adanya sosialisasi bukan hanya terkait dengan mekanisme teknis pemilihan tetapi juga sosialisasi mengenai nilai-nilai mendasar dan intrinsik dari partisipasi politik dan demokrasi. Perlu dibangun pengertian bahwa akan ada kebaikan-kebaikan publik yang muncul dengan adanya partisipasi yang tinggi dan berkualitas dari masyarakat.
4. Perlu dipikirkan ulang apakah tidak ada alternatif lain dari penggunaan sistem distrik yang sekarang marak diusulkan guna mendorong penyederhanaan partai. Sekali lagi yang perlu dicatat adalah potensi sistem distrik untuk mengurangi tingkat partisipasi. Hanya dengan menyandingkan implementasi sistem distrik dengan desain pembagian daerah pemilihan yang baik, yaitu tetap menjaga tingkat kompetisi, barulah efek negatifnya terhadap tingkat partisipasi dapat diminimalisir.
5. Wacana pengurangan frekuensi pemilihan untuk meningkatkan partisipasi ternyata belum tentu tepat. Kebosanan dan kelelahan berpartisipasi tidak memiliki pengaruh yang terlalu besar terhadap partisipasi. Yang lebih fundamental justru adalah apakah partisipasi yang sering membawa dampak yang riil terhadap masyarakat. Disinilah pentingnya dorongan partai politik dan pemerintah terpilih untuk berkinerja lebih baik.

KEPUSTAKAAN

- Blais, A. 2006. "What Affects Voter Turnout?", *Annual Review of Political Science*, Vol. pp. 111-125.
- Blais, A., Massicotte, and Dobrzynska. 2003. *Why Turnout is higher in Some Countries than in Others?*, (Ottawa: Elections Canada).
- Jackman, R.W. 1987. "Political Institutions and Voter Turnout in Industrial Democracies", *American Political Science Review*, Vol. 81, pp. 405-424.
- Norris, P. 2002. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior* (New York: Cambridge University Press).
- Powell Jr., G.B. 1986. "American Voter Turnout in Comparative Perspective", *American Political Science Review*, Vol. 80, pp. 17-43.

Melayani Kepentingan Parpol: Fragmentasi dan Akuntabilitas Perumusan Kebijakan di Daerah

Wahyudi Kumorotomo

Dalam sistem yang demokratis dan terdesentralisasi, partai-partai politik sekarang bebas melakukan kegiatan di daerah dan sangat menentukan dalam pencalonan kepala daerah. Masalahnya ialah bahwa dalam sistem yang sekarang berlaku terdapat tendensi kuat bahwa pejabat lebih memperhatikan kepentingan partai daripada kepentingan publik. Kurangnya pemahaman mengenai substansi demokrasi, mengakibatkan sebagian besar rakyat Indonesia melihat demokrasi sekedar ritual belaka, sedangkan relevansi terhadap perbaikan kualitas kebijakan publik cenderung diabaikan. Untuk itu, diperlukan pertama, harus ada kontrol masyarakat yang kuat dalam proses rekrutmen politik dan langkah-langkah antisipatif terhadap tindakan para koruptor serta penegakan hukum yang kuat. Kedua, sosialisasi bagi masyarakat madani tentang dampak buruk politik uang.

PENDAHULUAN

Setelah berhasil mengganti rejim otoritarian Orde Baru dan menyelenggarakan Pemilihan Presiden (Pilpres) secara langsung pada tahun 2004, banyak pengamat di dalam maupun di luar negeri yang memandang bahwa Indonesia telah mengakhiri periode transisi dan masuk ke periode sistem politik yang demokratis dan stabil. Meskipun telah ada Pilpres langsung yang bercirikan konstelasi politik yang berciri sistem multi-partai, pemerintahan yang terdesentralisasi, sistem kawal dan imbang (*checks and balances*) yang makin baik, dan tuntutan rakyat yang makin terbuka, namun transisi ke arah

sistem pemerintahan yang baik masih terus berlangsung. Perumusan kebijakan publik, misalnya, masih banyak yang harus dibenahi.

Berlakunya UU No.32/2004 yang disertai dengan PP No.6/2005 yang mengatur tentang Pemilihan Langsung Kepala Daerah (Pilkada) secara prosedural telah membuat sistem pemerintahan di daerah semakin demokratis. Mulai tahun 2005 pergantian kepala daerah, baik Gubernur atau Bupati/Walikota, di seluruh Indonesia telah dilakukan secara langsung. Partai politik (parpol) berperan dalam pencalonan pasangan kepala daerah dan rakyat secara langsung memilih berdasarkan prinsip-prinsip Pilkada yang sesuai dengan Pilpres. Peran Parpol yang menguat inilah yang kemudian juga berpengaruh terhadap sistem perumusan kebijakan di daerah.

Bagi banyak pengamat, semua variabel yang menunjukkan sistem politik yang lebih terbuka merupakan kemajuan yang signifikan. Namun, dari perspektif kebijakan publik gelombang demokratisasi itu ternyata menjadi tantangan tersendiri yang tidak pernah berlaku sebelumnya. Saat ini, situasi dalam pemerintahan lebih sulit dalam menyelesaikan perselisihan tentang kebijakan yang akan diambil. Tidak seperti pada masa Orde Baru yang begitu cepat keputusan diambil karena terbiasa dengan pendekatan kekuasaan, proses kebijakan publik kini lebih terfragmentasi dan untuk sebagian terasa kurang efektif. Kenyataan ini berlaku di tingkat nasional maupun di daerah.

Demokrasi akan menghasilkan sistem perumusan kebijakan yang lebih partisipatif dan karena itu memberi legitimasi yang lebih kuat terhadap kebijakan yang diambil. Tetapi proses demokrasi juga menuntut kesiapan perumus kebijakan untuk melalui proses politik yang panjang, untuk menggunakan keterampilan negosiasi, serta kesediaan melakukan kompromi dengan semua pemangku kepentingan. Ini karena demokrasi mengakibatkan kecenderungan sistem interaksi yang terpecah (*divergence*) dan bukannya terpusat (*convergence*) seperti yang dikatakan dalam studi Hill (2005:105).

Konfigurasi politik di Indonesia kini telah dilengkapi dengan semua ciri dasar bagi sebuah demokrasi. Pemilu yang bebas dan adil, kebebasan berpendapat dan berserikat, hak untuk memilih, adanya sumber informasi alternatif, hak bagi semua orang untuk

menduduki jabatan publik, serta kelembagaan yang memungkinkan rakyat bisa mengontrol pemerintahan sebagai ciri-ciri demokrasi, seperti dikemukakan oleh Dahl (1971:3) telah berlaku di Indonesia. Namun, sebagai negara yang baru belajar berdemokrasi, banyak di antara perumus kebijakan strategis yang sebenarnya belum siap untuk menerapkan inti demokrasi (*substantive democracy*) karena sudah begitu lama terbiasa dengan sistem yang otoritarian. Salah satu tantangan yang berat di Indonesia ialah meyakinkan para perumus kebijakan agar tidak frustrasi dengan tatanan yang demokratis lalu mengungkit nostalgia masa lalu ketika semuanya serba pasti dan dapat diduga. Proses perumusan kebijakan yang demokratis memang memerlukan kerja keras untuk menciptakan sebuah konsensus, tetapi itu bukan berarti bahwa solusinya adalah kembali ke cara-cara yang tidak demokratis.

Tantangan lain, yang cukup berat adalah kenyataan bahwa banyak perumus kebijakan tidak paham mengenai tujuan pokok memiliki sistem yang demokratis. Demokrasi bukan untuk melayani elite dengan kepentingan-kepentingannya yang sempit, tetapi untuk melayani kepentingan rakyat banyak. Ini merupakan hal mendasar yang belum dipahami oleh kebanyakan perumus kebijakan di tingkat nasional maupun di tingkat lokal, yang sekali lagi menunjukkan bahwa demokrasi di Indonesia masih belum mapan.

Tulisan ini bermaksud menunjukkan bahwa meskipun Indonesia telah memiliki semua unsur yang diperlukan bagi sebuah demokrasi formal, proses perumusan kebijakan belum mengarah kepada tujuan demokrasi substantif, yaitu menjamin pembangunan yang partisipatif dan menyejahterakan semua rakyat. Argumentasi ini dapat dijelaskan secara jelas pada tingkat daerah. Tulisan dimulai dari perkembangan demokrasi di Indonesia terkini menyangkut kebijakan desentralisasi, terbentuknya lembaga perwakilan di daerah, dan proses "Pilkada. Selanjutnya, persoalan fragmentasi dan akuntabilitas kebijakan publik akan dijelaskan dengan membandingkan proses perumusan kebijakan di tiga daerah, yaitu di kota Ambon, kota Palembang dan kabupaten Sleman.

DEMOKRATISASI, DESENTRALISASI DAN DPRD

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada tahun 1997 mengakibatkan dampak luar biasa dan berkepanjangan bagi rakyat kecil sehingga meskipun tatanan demokratis telah terwujud, masih banyak masalah yang belum terpecahkan. Korupsi yang menjangkiti para politisi dan petinggi di seluruh jenjang pemerintahan, mulai mengakibatkan sikap skeptis terhadap para presiden dari kalangan sipil setelah periode reformasi, yaitu Habibie, Megawati dan Abdurrahman Wahid. Ini merupakan salah satu faktor mengapa pada Pemilu tahun 2004 sebagian besar (62%) rakyat kemudian memilih Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), meskipun sebelumnya banyak orang yang anti terhadap tokoh militer karena penyalahgunaan kekuasaan selama masa Orde Baru.

Setelah sukses Pilpres pada tahun 2004, tampaknya sebagian besar masyarakat sudah puas dengan proses demokratisasi di Indonesia. Namun banyak pula yang mulai kecewa dengan ide-ide demokrasi karena tidak memecahkan semua persoalan. Setelah SBY dilantik sebagai presiden, optimisme merebak bahwa ia akan lebih serius memberantas korupsi di negeri ini. SBY sendiri telah menyatakan bahwa pemberantasan korupsi merupakan salah satu prioritas di 100 hari pertama pemerintahannya. Namun, seiring berjalannya waktu, banyak yang mulai bertanya-tanya apakah ia betul-betul serius dalam hal pemberantasan korupsi. Media dan pengamat mengkritik bahwa SBY terlalu lamban dalam bertindak, kendatipun telah mendapatkan mandat yang kuat sebagaimana tercermin dari hasil Pilpres.¹

Ada baiknya menilik kembali kebijakan yang diambil pada masa pemerintahan SBY agar supaya rakyat bisa memahami kemajuan proses demokrasi yang berlangsung. Menjelang pergantian masa pemerintahan, ada beberapa kasus korupsi yang mulai mengundang perhatian publik. Awalnya adalah ketika 43 orang anggota DPRD

¹ Sejak awal SBY digambarkan sebagai sosok pemimpin yang kurang tegas dan lebih tepat sebagai manajer daripada pembuat keputusan. Indikasi ini telah tampak ketika SBY mengumumkan kabinetnya; SBY membiarkan dirinya menjadi bulan-bulanan politik dan tidak berani memanfaatkan kekuatan politik dari mandat kuat yang telah diperolehnya. *Republika*, 22 Oktober 2004.

Sumatra Barat, termasuk ketuanya, ditetapkan menjadi tersangka pelaku korupsi. Untuk pertama kalinya, vonis tindak pidana korupsi terhadap politisi dijatuhkan ketika presiden mengizinkan para anggota parlemen daerah itu diadili. Meskipun begitu banyak kasus serupa di Aceh, Jawa Barat, Lampung, dan provinsi lainnya, kasus di Sumatra Barat itu merupakan awal yang baik.

Walaupun selama masa kepresidenan SBY tidak ada ratifikasi undang-undang anti-korupsi yang baru, dia berusaha membuktikan komitmen pemberantasan korupsi dengan menetapkan Inpres No. 5/2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. SBY juga mendorong terbentuknya KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) yang dilanjutkan dengan adanya Keppres No.11/2005 mengenai Timastipikor (Tim Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi). Bersama-sama DPR juga disahkan Undang-undang No.1/2006 mengenai Pembuktian Timbal-Balik yang akan mendukung para jaksa dalam menuntut perkara-perkara korupsi. Disamping itu, terdapat pula Undang-undang No.13/2006 mengenai Perlindungan Saksi dan Korban, yang selanjutnya didukung dengan Perpres No.13/2007 mengenai LPSK (Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban).

Dukungan SBY tentang proses hukum menyangkut korupsi diuji ketika KPK menetapkan besannya, Aulia Pohan, yang merupakan salah satu tersangka dalam korupsi yang melibatkan banyak petinggi di Bank Indonesia. Sebagian orang melihat bahwa pendirian SBY dalam kasus ini menunjukkan dukungannya yang tulus terhadap upaya pemberantasan korupsi. Akan tetapi banyak pula yang berpikir bahwa hal itu hanya merupakan dukungan semu kepada KPK dan SBY tidak akan mungkin membiarkan Aulia Pohan dihukum karena kasus korupsi.² Kendatipun kasus-kasus korupsi yang melibatkan anggota DPR telah ditetapkan vonisnya, kasus-kasus besar yang lain seperti BLBI dan penggundulan hutan yang melibatkan Menteri di lingkungan kabinetnya masih belum dilakukan investigasi. Banyak yang berpendapat bahwa kebijakan Presiden menyangkut perkara korupsi masih bersifat "tebang pilih" dan bukan "tebang habis".

² Investigasi masih terus dilakukan oleh KPK dan proses peradilan masih terus berlangsung, tetapi masih tidak jelas apakah pada akhirnya Aulia Pohan akan masuk penjara. Pada perkembangannya Aulia Pohan akhirnya divonis hukuman penjara selama 4 tahun.

Dengan kata lain, presiden tidak akan mendukung penyelesaian kasus korupsi yang bertentangan dengan kepentingan dirinya sendiri.

Sementara itu, dalam hal demokratisasi, masih berlangsung perdebatan mengenai RUU Kebebasan Memperoleh Informasi. Ini merupakan salah satu rancangan undang-undang yang akan menjamin akses publik terhadap setiap informasi, menyangkut kebijakan pemerintah. Yang ada sekarang adalah dua versi RUU. Satu versi berasal dari DPR memberi tekanan kepada aspek-aspek keamanan, menyangkut rahasia negara. Versi lain berasal dari aliansi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang memberi tekanan kepada pentingnya menjamin kemerdekaan informasi kepada publik guna mengetahui apa yang sedang dan akan dilakukan oleh pemerintah.

Elemen demokrasi yang telah mapan tentunya adalah sistem Pemilu lima tahunan bagi legislatif maupun eksekutif dengan sistem multi-partai. Sesungguhnya masih menjadi perdebatan, apakah Pemilu tetap akan menggunakan sistem proporsional atau sistem distrik. Banyak yang berpendapat bahwa Indonesia mestinya menggunakan sistem distrik, mengingat kebanyakan caleg sekarang ini tidak akrab dengan publik dan rumusan kebijakan publik yang mereka hasilkan tidak sesuai dengan tuntutan rakyat. Akan tetapi, sebagian besar elite politik masih bersikukuh menggunakan sistem proporsional dengan pertimbangan bahwa sistem ini tidak akan menghilangkan banyak suara sehingga lebih menjamin demokrasi. UU No.10/2008 yang mengatur Pemilu Legislatif tanggal 9 April 2009 lalu, masih mempertahankan sistem proporsional. Satu-satunya perubahan yang dimaksudkan untuk mengatasi persoalan keterwakilan adalah bahwa sekarang penentuan kursi legislatif berdasarkan jumlah suara terbanyak dan tidak sekadar berdasarkan nomor urut seperti Pemilu lima tahun lalu.³

Sebagai negara yang punya wilayah begitu luas dengan latar belakang etnik, sosial dan kultural yang berlain-lainan, konsekuensi logis dari demokratisasi di Indonesia senantiasa terkait dengan ke-

³ Seperti diketahui Pemilu Legislatif tanggal 9 April 2009 telah berlangsung secara aman. Hasil awal menunjukkan bahwa Partai Demokrat yang mendukung SBY menempati peringkat teratas, sedangkan partai Golkar dan PDIP prestasinya tidak begitu bagus. Namun yang mengejutkan ialah bahwa hitung cepat menunjukkan 28% warga yang berhak memilih tidak menggunakan hak pilihnya.

bijakan desentralisasi. Dengan menguatnya tekanan politik dari daerah semenjak tumbangnya pemerintahan Orde Baru, UU No.32/2004 dan UU No.33/2004 merupakan undang-undang organik yang mengatur kebijakan desentralisasi tersebut. Disamping itu, ada undang-undang otonomi khusus, yaitu UU No.18/2001 yang mengatur tentang Aceh dan UU No.21/2001 tentang Papua yang menunjukkan bahwa kebijakan yang dianut adalah desentralisasi asimetris. Semua undang-undang ini telah diperlengkapi dengan peraturan-peraturan yang lebih teknis.

Namun demikian, banyak yang berpendapat bahwa kinerja kebijakan desentralisasi masih mengecewakan. Sekalipun para pengamat internasional memuji keberhasilan Indonesia karena apa yang mereka sebut sebagai kebijakan desentralisasi "*big bang*" itu ternyata tidak menimbulkan kekacauan, tujuan kebijakan desentralisasi untuk menciptakan pemerintahan daerah yang lebih bertanggungjawab dan meningkatkan kualitas pelayanan publik masih belum terwujud. Diantara pejabat pemerintah pusat di departemen sektoral banyak yang masih belum rela untuk menyerahkan kewenangan kepada pemerintah daerah. Bagaimanapun, tidak mudah untuk mendesak mereka yang telah puluhan tahun memiliki kedudukan yang istimewa agar melimpahkan kewenangannya kepada pihak lain. Sementara itu, berbeda dengan pendapat pakar bahwa desentralisasi akan menciptakan "*good local government*" (Smith, 1985; Manor, 1999), ternyata kebanyakan pejabat pemerintah daerah juga tidak menggunakan kewenangan yang telah mereka terima untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik.

Sejalan dengan kebijakan demokratisasi, reformasi politik juga dilakukan dengan memberdayakan DPRD. Jika di masa Orde Baru lembaga ini hanya merupakan pelengkap dan menjadi "stempel" dari kebijakan pemerintah, bandul berayun ke arah legislatif sehingga DPRD diberi hak untuk memilih dan mengawasi gubernur, bupati dan walikota tanpa mekanisme kawal dan imbang yang jelas. Banyak pihak yang sudah melontarkan kritik dan mengkhawatirkan sistem ini karena akan rawan politik uang.⁴ Juga terungkap bahwa sebagian

⁴ "Mencermati Politik Uang di Tingkat DPRD", *Kompas*, 15 Maret 1999.

dari tokoh politik di legislatif pun khawatir dengan terlalu besarnya fungsi pengawasan dari parlemen di Indonesia, yang tentunya akan rawan terhadap politik uang, disamping akan menghambat proses perumusan kebijakan (Ziegenhain, 2008:145).

Ketika pemilihan kepala daerah diserahkan sepenuhnya kepada DPRD, pasangan calon kepala daerah tinggal "mendekati" separuh dari seluruh anggota DPRD. Itu berarti tidak lebih dari 50 orang untuk DPRD tingkat provinsi dan tidak lebih dari 23 orang untuk tingkat kabupaten/kota. Dengan modal uang, sepasang calon akan mudah saja untuk membeli suara para anggota DPRD itu. Memang benar bahwa ada keharusan bagi para calon untuk menyampaikan visi dan misi mereka. Namun, pada akhirnya hanya para anggota DPRD itu yang menentukan dan tentunya uang akan menentukan ketika mereka memiliki hak mutlak memilih para calon kepala daerah. Persoalan menjadi lebih parah karena kebanyakan para anggota DPRD ketika itu tidak memiliki pengetahuan dan kemampuan yang memadai dalam hal ketatanegaraan maupun hal-hal teknis terkait pemerintahan.⁵ Ketika para anggota DPRD yang kualitasnya kurang memadai itu memperoleh kekuasaan yang besar seiring kebijakan desentralisasi, maka mereka akan sangat rentan terhadap penyalahgunaan kekuasaan, politik uang, dan korupsi.⁶

UU No.32/2004 yang merevisi UU No.22/1999 menghapus kewenangan DPRD. Selain itu ketentuan mengenai LPJ (Laporan Pertanggungjawaban), yang sebelumnya seringkali disalahgunakan oleh para anggota DPRD untuk memecat kepala daerah tanpa alasan yang jelas, hanya dipandang sebagai laporan kemajuan bagi para anggota legislatif. Ketika kepala daerah selanjutnya dipilih melalui Pilkada langsung, kedudukan eksekutif dan legislatif di daerah relatif menjadi lebih seimbang. Namun demikian, masalah kesenjangan antara perilaku DPRD dengan apa yang dikehendaki oleh para konstituen mereka tetap belum dapat diatasi sampai sekarang.

⁵ Cornelis Lay, *"Tantangan Domestik dan Internasional DPRD"*, Orientasi Anggota DPRD se-Banyumas, Baturaden, 19-22 Januari 2000, mimeo, p. 2. Pendapat bahwa parlemen Indonesia tidak dapat dikatakan "kuat" dalam arti kemampuan dan pengetahuan teknis ketatanegaraan dan perundangan juga muncul kembali dalam opini yang lebih baru menjelang Pemilu 2009.

⁶ Eep Syaifullah Fatah, "Postur DPR, Transaksi dan Pertukaran", Tempo, 30 Maret 2009.

PERAN PARPOL: PILKADA DAN KEPEMERINTAHAN LOKAL

Dalam sistem yang demokratis dan terdesentralisasi, partai-partai politik sekarang bebas melakukan kegiatan di daerah dan sangat menentukan dalam pencalonan kepala daerah. Masalahnya, dalam sistem yang sekarang berlaku terdapat tendensi kuat bahwa pejabat lebih memperhatikan kepentingan partai daripada kepentingan publik. Keterkaitan antara parpol dengan pilkada dan pemerintahan lokal (local governance) dalam sistem demokrasi di Indonesia perlu dijelaskan lebih lanjut karena ini akan menentukan masa depan proses perumusan kebijakan publik di Indonesia. Apakah demokrasi dan desentralisasi di Indonesia benar-benar bebas dari pengaruh sistem otoritarian di masa Orde Baru?

Sebagian pakar mengatakan bahwa sekalipun telah terselenggara Pemilu yang bebas dan adil dan kekuasaan politik telah bergeser ke daerah, para elite politik lama masih tetap bertahan dalam kedudukan politik dan administratif di semua jenjang pemerintahan (Hadiz dan Robison, 2004). Juga terdapat sebuah studi deskriptif yang menyimpulkan bahwa demokratisasi di Indonesia telah "dibajak" oleh para elite politik (Priyono et al, 2007). Di lain pihak, sebuah studi menyebutkan bahwa telah terdapat kemajuan penting dalam sistem pemerintahan di Indonesia sejak tahun 1998 dan "meskipun kemajuan itu berjalan lambat, tetapi komitmen publik terhadap demokrasi tetap kuat" (McLeod dan MacIntyre, 2007). Kecuali itu, sebuah studi lain mengatakan bahwa "kendatipun elite lama tetap berada di pusat kekuasaan, lingkungan kelembagaan yang baru telah membuat kartu terkocok sedemikian rupa sehingga tidak mudah diatur oleh elite politik" (Michael Buehler, dalam Erb dan Sulistiyanto, 2009:101).

Yang jelas ialah bahwa apapun perubahan politik yang terjadi akan banyak berpengaruh kepada proses pembuatan kebijakan publik. Dari perspektif para pejabat pemerintah daerah sebagai perumus kebijakan, dalam sistem sosial yang terdemokratisasi hampir mustahil untuk melupakan faktor-faktor politik ketika mereka membuat keputusan-keputusan strategis. Sebaliknya, kemampuan dari pejabat pemerintah daerah untuk melakukan reformasi sangat tergantung kepada kemampuan mereka untuk membentuk koalisi politik yang kuat serta memperluas jaringan dukungan publik. Ketika koalisi politik

menjadi begitu menentukan, sangat penting bagi pejabat daerah untuk memperhatikan konstelasi partai politik di daerah tersebut. Bersamaan dengan reformasi, politik di Indonesia kini terbuka bagi siapa saja untuk mendirikan Parpol. Sejak tumbangnya rejim Orde Baru yang otoriter, politik di tingkat nasional saat ini sangat diwarnai oleh sistem multi-partai.⁷

Tatkala sistem politik menjamin kebebasan ekspresi dalam sebuah sistem multi-partai, kontra ideologis diantara partai-partai politik seperti yang berlaku di tahun 1950-an muncul kembali. Secara umum parpol pada masa 1950-an terbagi ke dalam tiga kelompok, yaitu ideologi kiri (diwakili oleh PKI), ideologi tengah (diwakili oleh PNI) dan ideologi kanan (diwakili oleh NU). Ini sejalan dengan konsep aliran yang dikemukakan dalam karya penting Geertz (1960), di mana perbedaan ideologis di Indonesia (terutama di Jawa) mengikuti tiga kategori, yakni: *santri*, *abangan* dan *priyayi*.

Setelah reformasi, kelompok kiri diwakili oleh PIB (Partai Indonesia Bersatu), PDS (Partai Damai Sejahtera) dan PDIP (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan). Kelompok tengah diwakili oleh Golkar dan Partai Demokrat. Kelompok kanan diwakili oleh PKB (Partai Kebangkitan Bangsa), PAN (Partai Amanat Nasional), PKS (Partai Keadilan Sejahtera) dan PBB (Partai Bulan Bintang). Disamping partai-partai besar yang telah ada selama ini terdapat juga partai-partai kecil dan baru yang munculnya naik-turun sepanjang masa menjelang Pemilu. Semua partai itu juga berperan dan menentukan dalam politik di daerah. Misalnya, pada pemilu 2004 daerah Jakarta didominasi PKS, Banten dan Jawa Barat didominasi Golkar. Yogyakarta dan Jawa Tengah didominasi PDIP, dan Jawa Timur didominasi PKB (Ananta et al, 2005:65).

Namun terkait dengan pilkada, sekalipun kategori menurut aliran memiliki makna bagi kebutuhan analitis, tampaknya koalisi diantara partai tidak selalu mengikuti pola aliran tersebut. Sejak pilkada diterapkan mulai tahun 2005, elite parpol tampaknya melakukan koalisi tanpa mempertimbangkan landasan ideologis. Setiap parpol

⁷ Jika Pemilu pada masa Orde Baru sebagian besar diikuti hanya oleh tiga partai, pemilu pada tahun 1999, 2004 dan 2009 masing-masing diikuti oleh 48, 24 dan kemudian 38 partai.

punya kemungkinan membentuk koalisi dengan partai apapun dalam proses pengusulan calon untuk pilkada. Seorang pakar bahkan mengungkapkan bahwa proposisi berakhirnya politik aliran di Indonesia (Pratikno, dalam Erb and Sulistiyanto, 2009:65). Namun demikian, yang lebih menarik untuk dianalisis adalah bagaimana para elite politik itu mempengaruhi proses pilkada dan bagaimana selanjutnya pengaruhnya terhadap mekanisme perumusan kebijakan di tingkat daerah.

UU No.32/2004 menetapkan adanya sebuah "tiket bersama" untuk calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, dan bahwa rakyat di daerah akan memilih mereka secara langsung. Banyak akademisi, LSM dan pegiat politik yang kecewa karena undang-undang ini tidak mengakomodasi calon independen untuk bersaing.⁸ Meskipun ketentuan ini kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, dalam praktik peran parpol tetap menentukan karena calon independen tetap perlu memperoleh semacam restu dari parpol.⁹

Yang mengkhawatirkan ialah sebagian besar parpol tersangkut dugaan politik uang pada masa pemilu dan pilkada. Sebagai negara demokrasi yang masih muda, masalah pendanaan politik di Indonesia belum diatur secara jelas. Tidak seperti di negara-negara maju, hampir semua parpol masih tergantung kepada dana dari pemerintah. Secara formal maupun informal negara sebenarnya menyediakan subsidi kepada setiap parpol. Untuk pemilu tahun 2004, Departemen Dalam Negeri menetapkan bahwa semua parpol yang terdaftar berhak memperoleh subsidi sebesar Rp 1 miliar. Sementara itu, dalam pemilu 2009 terdapat PP No.5/2009 tentang bantuan keuangan kepada partai politik menyebutkan bahwa semua parpol yang memperoleh kursi di DPR akan disubsidi melalui anggaran pemerintah. Selain itu, masih banyak cara bagi parpol yang kebetulan kadernya menduduki jabatan penting di eksekutif akan bisa memanfaatkan APBD secara langsung maupun tidak langsung kepada parpol tersebut.

⁸ Menurut ketentuan, calon harus dicalonkan oleh parpol atau koalisi antar parpol yang menguasai sekurang-kurangnya 15 persen kursi di DPRD dan 15 suara dalam pemilu.

⁹ Dengan bantuan para pakar, Departemen Dalam Negeri kini sedang menggodog revisi UU No.32/2004. Revisi tampaknya akan menekankan pada kejelasan pembagian urusan antar-jenjang pemerintahan. Namun tampaknya isu tentang calon kepala daerah dari kalangan independen masih belum jelas.

Berkenaan dengan pilkada, data dari Indonesian Corruption Watch (ICW) memperlihatkan bahwa ada beragam cara untuk melakukan politik uang setelah dilaksanakannya ketentuan mengenai pilkada sejak tahun 2005. Politik uang secara langsung bisa berbentuk pembayaran tunai dari "tim sukses" calon tertentu kepada konstituen yang potensial, sumbangan dari para calon (bakal calon) kepada parpol yang telah mendukungnya, atau "sumbangan wajib" yang disyaratkan oleh parpol kepada para kader partai atau calon yang ingin mencalonkan diri sebagai bupati atau walikota. Politik uang secara tidak langsung bisa berbentuk pembagian hadiah atau *door-prize*, pembagian sembako kepada konstituen, pembagian semen di daerah pemilihan tertentu, dan sebagainya.

Agak sulit untuk memperoleh data faktual mengenai besarnya uang yang berseliweran selama masa pilkada. Akan tetapi, banyak orang tahu bahwa kasus-kasus politik uang merupakan hal yang jamak dalam pilkada setelah reformasi. Kendatipun semua calon jika ditanya akan selalu mengatakan mereka tidak terlibat dalam politik uang, warga akan segera bisa menunjuk bagaimana para calon itu menggunakan uang untuk "membeli suara" di daerah pemilihan mereka. Para calon itu bahkan mungkin tidak bisa menghitung secara persis berapa yang mereka habiskan untuk sumbangan, hadiah, spanduk, dan sebagainya, disamping biaya resmi untuk pendaftaran keanggotaan, membayar saksi, dan kebutuhan administratif lainnya. Akan tetapi, beberapa catatan dari pengamat mengatakan bahwa uang yang dihabiskan untuk pencalonan bupati dan walikota berkisar antara Rp 1,8 miliar hingga Rp 16 miliar dan untuk pencalonan gubernur sekitar Rp 100 miliar. Dari jumlah ini, kira-kira 20 persen masuk ke kas parpol yang memberi dukungan kepada pencalonan mereka.¹⁰

Diantara para pengusaha daerah, mereka tentu merasa penting untuk menyumbang ke parpol karena dari "investasi politik" itu mereka akan bisa memperoleh imbalan di kemudian hari dalam bentuk peluang bisnis, kemudahan memperoleh kontrak, atau setidaknya akses kepada informasi mengenai proyek-proyek pemerintah. Oleh

¹⁰ Sukardi Rinakit, "Indonesian Regional Elections in Praxis", *IDSS Commentaries*, No.65, mimeo.

sebab itu, tidak berlebihan untuk mengatakan bahwa pengaruh seorang pengusaha terhadap kebijakan pemda merupakan bagian dari pengembalian dana "investasi politik" yang mereka tanam pada saat pilkada.¹¹ Hal ini terkait dengan kesan umum bahwa kinerja pemda setelah desentralisasi tidak meningkat atau justru mengalami penurunan.

Hal yang sama dapat dikatakan terkait dengan kinerja parpol. Kendatipun demokratisasi telah memungkinkan para aktivis politik mendirikan partai dan melayani warga pemilih berdasarkan landasan ideologi tertentu, pada akhirnya justru kepentingan para politisi itu yang harus dilayani. Sebuah survei tentang kemajuan demokratisasi di Indonesia menunjukkan bahwa 81 persen dari responden mengatakan bahwa kinerja partai politik masih buruk dalam melaksanakan tugas mereka untuk "menangani masalah-masalah penting menyangkut kepentingan rakyat". Sebagian besar dari responden juga melihat bahwa partai-partai politik itu rentan terhadap politik uang dan cenderung menyalahgunakan loyalitas etnis dan agama untuk memperoleh dukungan rakyat (Priyono et al, 2007:68).

Dengan demikian, tidak mengejutkan bahwa proses kebijakan publik di daerah tidak mampu menjawab tuntutan rakyat banyak. Ketika pasangan calon terpilih untuk menjalankan pemerintahan, mereka akan selalu menanggung beban karena harus melayani elite parpol yang telah membantu mereka meraih jabatan. Pada saat yang sama, pelaku usaha dan elite politik yang telah "menanam" sumbangan kepada bupati atau walikota terpilih akan selalu menagih imbalan ketika mereka membuat keputusan penting. Dalam hal ini, kepentingan publik selalu dalam posisi yang terabaikan. Banyak studi tentang pemerintahan daerah di Indonesia yang judulnya menunjukkan situasi yang menyedihkan, misalnya bahwa "rakyat telah dikhianati" (Collins, 2008).

Masalahnya adalah bukan hanya elite politik yang korup, akan tetapi juga perwakilan politik yang buruk (*poor political representation*).

¹¹ Dalam hal ini sudah menjadi praktik umum bahwa kepentingan pelaku usaha itu "ditanam" di banyak parpol untuk memastikan bahwa siapa pun yang menang, mereka akan memperoleh keuntungan. "Pengusaha Penopang Pilar Dana Politik", *Gatra*, 19 Februari 2009.

Namun, perlu diingat bahwa perwakilan politik bukan hanya merupakan ciri dari politik dan demokrasi di Indonesia. Negara-negara lain yang termasuk kategori negara demokratis baru di seluruh dunia juga mengalami hal yang sama dalam perwakilan politik. Sebagian disebabkan karena demokrasi dipahami hanya dari sisi seremonial dan bukannya dari proses kebijakan publik yang mencerminkan kegiatan politik keseharian. Untuk memahami dinamika pembuatan kebijakan publik di Indonesia, selanjutnya akan disajikan kasus-kasus di daerah yang berbeda-beda.

KOTA AMBON: MERAJUT KEBIJAKAN DI WILAYAH KONFLIK

Kota Ambon memiliki wilayah seluas 377 km² dan berpenduduk 263.146 jiwa. Ketika Indonesia dilanda krisis ekonomi dan gelombang demokratisasi menyapu seluruh negeri, konflik sosial meletus di kota ini. Sebuah insiden sosial pada tanggal 19 Januari 1999 telah memantik kerusuhan luas melibatkan kelompok Islam dan Kristen yang mengakibatkan penderitaan rakyat hingga bertahun-tahun sesudahnya. Kerusuhan tersebut mengakibatkan hancurnya fasilitas publik dan korban jiwa.¹² Hubungan sosio-ekonomis dan kultural terhenti karena masalah keamanan mengakibatkan pengkotak-kotakan kawasan hunian berdasarkan segregasi agama dan etnis.

Perjanjian Malino yang dihasilkan oleh para tokoh pada tahun 2002 akhirnya mampu mengurangi konflik tetapi insiden-insiden sporadis masih tetap meletus sampai beberapa tahun.¹³ Ketegangan antar agama dan etnis itu baru dapat dihentikan ketika situasi nasional menjadi relatif stabil dan ekonomi sudah kembali normal pada tahun 2006. Konflik itu sendiri membawa akibat yang pada ekonomi karena distribusi barang praktis terhenti. Hampir 4,6 persen penduduk mengungsi ke luar kota sedangkan fasilitas publik hanya dapat di-

¹² Tidak ada sumber yang menyebutkan data korban jiwa secara akurat. Namun media mengutip bahwa selama dua tahun pertama konflik, setidaknya 5.000 telah terkorban. *Media Indonesia*, 21 September 2007.

¹³ Perjanjian dihasilkan dari pertemuan tanggal 11-12 Februari 2002 di kota Malino, Sulawesi Selatan. Perjanjian itu berisi 11 butir dan ditandatangani oleh para tokoh dari pihak-pihak yang berseteru.

pakai berdasarkan segregasi sosial. Lebih dari separuh penduduk yang masih tetap tinggal (129.068 jiwa) berubah statusnya menjadi pengungsi. Statistik tahun 2001 menunjukkan kontraksi ekonomi sebesar 7,18 persen, pengangguran melonjak 31 persen dan jumlah penduduk miskin meningkat sebesar 29 persen.

Meskipun rakyat masih tercekam oleh konflik sosial, DPRD kota Ambon mampu melakukan pemilihan walikota dan wakil walikota pada tahun 2001. Gedung DPRD harus dijaga bukan hanya oleh polisi dan tentara tetapi juga satgas pengawal dari masing-masing kelompok. M.J. Papilaya (seorang Kristen) yang didukung PDIP dan berpasangan dengan Syarif Hadler (seorang Islam) yang didukung PPP memperoleh suara mayoritas.¹⁴ Komposisi walikota dan wakil walikota yang diambil dari dua kelompok agama yang berkonflik menunjukkan betapa pentingnya mengakomodasi kepentingan dari kelompok yang bertikai di kota ini.

Di sebuah wilayah yang sensitif di mana insiden kecil saja bisa memicu ledakan konflik yang luas, masalah keamanan dan pemulihan ketertiban merupakan kebijakan pokok yang harus diambil oleh pemerintah daerah. Dari dua tahun rencana pembangunan 2004-2006, misalnya, tercermin kebijakan strategis tersebut, yaitu: 1) memelihara stabilitas sosial dan keamanan untuk menjamin kehidupan rakyat yang kondusif, 2) membangun dan merehabilitasi infrastruktur publik yang hancur selama konflik, 3) menciptakan lingkungan yang menarik dan aman untuk memancing masuknya investor, 4) menyelesaikan masalah menyangkut pengungsi. Tampak bahwa pemerintah kota Ambon memang terfokus pada upaya pemulihan keamanan dan stabilitas yang ternyata bukan hanya memerlukan dukungan dari aparat keamanan di kota ini tetapi juga polisi dan tentara yang didatangkan dari pusat.

Pemerintah daerah harus ekstra hati-hati dalam menangani setiap isu yang sensitif dari segi agama. Dalam merekrut pegawai baru, misalnya, publik sangat kritis terhadap pemerintahan yang

¹⁴ Setelah Pemilu tahun 1999, konflik sosial mengakibatkan banyak anggota DPRD tidak aktif atau mengungsi ke luar kota. Dari 19 kursi yang masih dijabat para anggota DPRD itu, mayoritas (16 kursi) berasal dari PDIP, sedangkan sisanya (3 kursi) berasal dari partai-partai lainnya.

selama ini selalu melakukannya dengan cara-cara yang dipandang penuh nepotisme. Oleh sebab itu, mulai tahun 2002 pemerintah harus melakukan serangkaian uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*) dengan meminta lembaga independen dari Universitas Padjadjaran dan Universitas Pattimura. Wawancara dengan para pelamar untuk jabatan-jabatan strategis dalam pemerintahan daerah dilakukan secara intensif di bawah pantauan media.

Kecuali harus dikonsultasikan ke publik, kebijakan rekrutmen juga harus mempertimbangkan komposisi perwakilan agama dan etnis untuk menghindari ketidakpuasan. Pada tahun 2008, misalnya, Badan Kepegawaian Daerah (BKD) meminta sebuah lembaga di Universitas Gadjah Mada untuk melaksanakan seleksi sistematis terhadap pelamar pegawai negeri untuk kota Ambon. Setelah hasilnya keluar, BKD khawatir dengan kenyataan bahwa jumlah yang diterima timpang ke kelompok agama tertentu. Setelah melalui debat yang panjang tentang bagaimana strategi terbaik untuk mengumumkan hasil tersebut ke publik, termasuk meminta pendapat beberapa pejabat keamanan, BKD baru berani mengumumkannya tanpa perubahan. Lembaga independen itu harus benar-benar bisa meyakinkan bahwa faktor penting yang harus dilakukan untuk menghindari ketidakpastian justru membeberkan hasilnya seobyektif dan seterbuka mungkin.¹⁵ Kasus ini juga merupakan ujian apakah publik di Ambon pada akhirnya bisa menerima kriteria profesionalisme dalam seleksi pegawai negeri.

Pada tahun 2005, walikota Papilaya mengambil inisiatif untuk membangun kawasan semenanjung Leihitu sebagai bagian integral dari pembangunan di kota Ambon serta terminal Passo sebagai pusat pertumbuhan ekonomi yang baru. Leihitu, wilayah Muslim, sebenarnya secara administratif ada di luar yurisdiksi kota Ambon karena sudah masuk kabupaten Maluku Tengah. Passo, wilayah Kristen, adalah sebuah kawasan yang selama ini terabaikan padahal

¹⁵ Ketua BKD mengatakan bahwa komposisi agama diantara pegawai negeri di Ambon masih merupakan faktor pertimbangan penting. Setelah berulang kali melakukan cek ulang terhadap hasil-hasil seleksi dan berkonsultasi dengan aparat keamanan, dia mengaku baru lega setelah pengumuman ditempel dan tidak banyak protes dari publik. Wawancara dengan Romeo Soplanit, 11 November 2008.

punya posisi strategis untuk menghubungkan Ambon dengan pulau-pulau lain di Maluku. Banyak politisi di DPRD provinsi keberatan dengan gagasan walikota tentang Leihitu karena wilayah ini bukan kewenangannya. Tetapi, secara umum sebenarnya gagasan itu didukung oleh mayoritas Muslim di kabupaten Maluku Tengah karena bukan saja pembangunan itu akan menenteramkan komunitas Muslim tetapi juga akan bisa mencegah ketegangan antar agama karena sentimen ekonomi, mengingat bahwa selama ini wilayah kota Ambon berkembang terlalu pesat jika dibandingkan kawasan-kawasan lain di provinsi Maluku.

Sementara itu, rencana untuk membangun Passo sangat didukung oleh komunitas penduduk Kristen. Meskipun gagasan itu diam-diam ditentang oleh komunitas Muslim karena itu akan membuat mereka harus melalui terminal Passo, sebelum masuk ke kota Ambon, walikota berulang-kali meyakinkan publik mengenai pentingnya memecah arus lalu-lintas di kota Ambon yang belakangan menghadapi masalah kemacetan. Kontroversi mengenai rencana pembangunan di Leihitu dan Passo menunjukkan bahwa pemerintah kota Ambon harus mempertimbangkan berbagai faktor yang jalin-menjalin; bukan semata-mata faktor ekonomis, tetapi juga faktor politik, etnis, dan agama.¹⁶

Rumusan kebijakan publik lain yang harus memperhatikan isu-isu sensitif adalah mengenai repatriasi atau pengembalian pengungsi pasca-konflik. Ribuan pengungsi Kristen di desa Poka dan Rumahtiga harus dikembalikan ke asalnya dengan jaminan bahwa mereka akan bisa memperoleh kembali tempat tinggal beserta seluruh hak miliknya. Hal yang sama berlaku bagi para pengungsi Muslim, kebanyakan warga asli dari Buton, yang harus dikembalikan ke tempat-tinggalnya untuk hidup berdampingan dengan komunitas Kristen di desa Latta. Repatriasi merupakan pekerjaan yang rumit. Pemerintah kota Ambon harus bekerjasama dengan organisasi-organisasi sosial atau LSM dari dalam maupun luar negeri untuk meningkatkan kesadaran mengenai

¹⁶ Tonny D. Pariela, *Political Process, Public Policy, and Peace-Building Process: Case of Ambon City, Maluku*, mimeo. 2007.

pentingnya saling menghormati, toleransi beragama serta unsur-unsur modal sosial lainnya.

Sebagai walikota dengan banyak agenda pembangunan di daerah konflik, Papilaya juga harus mampu menjaga keseimbangan diantara berbagai kepentingan politik dengan DPRD dan pemerintah provinsi. Setelah menghabiskan masa jabatan pertama dengan reputasi yang relatif bagus, dia mencalonkan kembali untuk masa jabatan kedua di mulai tahun 2006, masih dengan dukungan PDIP. Namun untuk kali ini dia tidak lagi menggandeng Syarif Hadler sebagai calon wakil walikota. Disamping karena Syarif Hadler sudah diambil oleh Richard Louhenapessy dari partai Golkar untuk pencalonan kepala daerah berikutnya, Papilaya sebenarnya kurang suka dengan mitranya sebagai wakil walikota itu. Papilaya adalah sosok pemimpin yang punya karakter "*one man show*" yang lebih memandang wakil walikota sebagai asisten ketimbang sebagai mitra. Karena itulah maka Papilaya menggandeng Olivia Latuconsina (seorang calon wanita Muslim dan fungsionaris Golkar) dalam pencalonan di Pilkada. Hasilnya menunjukkan bahwa Papilaya dan Olivia Latuconsina masing-masing terpilih sebagai walikota dan wakil walikota dengan perolehan suara sebesar 36,02 persen.

Elite politik di partai PDIP sebenarnya kecewa dengan Papilaya. Mereka memandang bahwa Papilaya tidak memberi kontribusi kepada partai dengan dana politik, konsesi, atau akses kepada proyek Pemda. Media juga meliput banyak perdebatan politik antara Papilaya dengan Lucky Wattimuri (ketua DPRD yang berasal dari PDIP) mengenai proyek tertentu di Ambon. Ketika proyek terminal Passo disetujui, tampaknya itu bukan karena DPRD secara keseluruhan mendukungnya. Sebaliknya, itu terjadi karena Papilaya berhasil menggalang dukungan dari media dan masyarakat, terutama komunitas Kristen, mengenai pentingnya terminal itu untuk memecahkan masalah kemacetan di kota. Dia juga berhasil meyakinkan komunitas Muslim karena dia memberi kesempatan kepada sebuah perusahaan milik Amir Agus Latuconsina, seorang pengusaha Muslim yang terpandang di kota ini.

Namun bagi banyak birokrat di Pemda, langkah Papilaya itu sebenarnya dipengaruhi oleh agenda politik pribadinya juga. Ka-

rena sering berseberangan dengan para elite politik dari PDIP dan belakangan juga berseberangan dengan Gubernur terpilih, tampaknya dia sadar bahwa karir politiknya di PDIP sudah tidak bisa diharapkan lagi. Pada akhir tahun 2008 dia bicara tentang kemungkinan untuk meninggalkan PDIP. Ini merupakan salah satu alasan mengapa dia kemudian dekat kepada Amir Agus Latuconsina yang merupakan fungsionaris partai Gerindra.¹⁷

Walikota Ambon juga banyak berseberangan secara politik dengan gubernur mengenai proyek infrastruktur apa yang harus diprioritaskan. Debat yang terjadi bukan hanya menunjukkan argumentasi rasional mengenai manfaat proyek itu bagi rakyat tetapi juga persaingan kekuatan politik serta keuntungan ekonomi pribadi yang bisa diperoleh dari proyek-proyek tersebut. Ketika Karel Ralahalu terpilih kembali sebagai gubernur dengan Said Assegaff sebagai wakil gubernur untuk periode 2008-2013 dengan memperoleh suara 62,1 persen, walikota justru tampak kurang senang. Ini karena persaingan politik yang terselubung antara gubernur Karel dengan walikota Papilaya mengenai posisi mereka di partai PDIP serta prioritas proyek di kota Ambon serta provinsi Maluku secara keseluruhan. Segera setelah dilantik, gubernur Karel membuat pernyataan yang lantang bahwa akan ada proyek besar untuk membangun jembatan yang akan menghubungkan Galala dan desa Poka di teluk Baguala. Rencana untuk membangun jembatan Merah Putih itu dimaksudkan untuk membuat distribusi barang di teluk ini lebih efisien serta merangsang perluasan pembangunan ekonomi di kabupaten Maluku Tengah. Tetapi walikota Papilaya berpendapat bahwa jembatan Merah Putih itu merupakan proyek pemborosan dan tidak langsung memberi manfaat kepada rakyat banyak. Itulah sebabnya dia bersikeras untuk terus mengedepankan proyek terminal Passo.

Kontroversi mengenai proyek-proyek di kota Ambon juga dapat dijelaskan dari perspektif kepentingan elite politik. Gubernur Karel tampaknya punya kepentingan dengan rencana pembangunan jembatan Merah Putih senilai Rp 450 miliar itu karena telah ada kesepakatan sumber dana dari pemerintah pusat dan dia sudah punya

¹⁷ Wawancara dengan Zahrudin Latuconsina, 12 Februari 2008.

calon rekanan kontraktor yang akan melaksanakan proyek tersebut. Banyak yang menduga bahwa hubungan politiknya dengan PDIP dan pejabat pemerintah pusat merupakan faktor penentu kemenangannya dalam pemilihan gubernur yang baru lalu. Di lain pihak, walikota Papilaya juga punya kepentingan karena hubungan pribadinya dengan kontraktor lain dan juga konflik terselubung dengan para tokoh di PDIP.

KOTA PALEMBANG: KEPEREMINTAHAN INFORMAL

Kota Palembang terletak di provinsi Sumatra Selatan ini memiliki luas 400,61 km² dengan penduduk 1.684.710 jiwa yang mayoritas beragama Islam. Setelah krisis ekonomi nasional berlalu, kota ini telah berhasil melakukan diversifikasi potensi ekonomi dari yang semula hanya menjadi pusat perdagangan produk pertanian menjadi pusat perdagangan produk olahan dan jasa. Dengan pertumbuhan ekonomi pada tahun 2008 yang mencapai 6,7%, kota ini merupakan salah satu kawasan yang tumbuh paling cepat di Sumatra.¹⁸

Tetapi banyak yang berpendapat bahwa ekonomi kota ini semestinya bisa tumbuh lebih cepat apabila para pejabat pemerintah daerah bisa mengambil kebijakan yang tepat dan mengurangi adanya kecenderungan "keperemintahan informal" (*informal governance*). Yang dimaksud dalam hal ini adalah kebijakan publik di kota Palembang bukan hanya dikendalikan oleh para tokoh formal, akan tetapi juga banyak tokoh yang bercokol dengan kepentingannya masing-masing. Untuk memahami proses kebijakan publik di kota ini, orang harus melihat segala sesuatu di luar struktur organisasi pemerintah dan bagaimana budaya politik yang tercipta itu mempengaruhi kebijakan-kebijakan strategis yang diambil. Sebagai contoh, sebuah studi komprehensif menggambarkan betapa budaya untuk meminta *lokak* (secara harfiah berarti "jatah" atau "imbalan") sangat dalam berpengaruh dalam budaya politik di Palembang.¹⁹ Ini berarti bahwa logika "memberi dan menerima" (*take and give*) dalam politik, yang

¹⁸ Bagian Pengolahan Data Elektronik, *Profil Kota Palembang*, 2007. www.palembang.go.id/2007/.

¹⁹ Elizabeth Fuller Collins, *Indonesia Dikhianati*. Jakarta, Gramedia Pustaka Utama. 2008, terutama Bab 6.

dalam praktik menyuburkan suap dan korupsi terselubung, akan banyak terjadi ketika para tokoh pemerintah mengambil kebijakan.

Pada masa pemerintahan Orde Baru praktik pemerintahan informal itu berlangsung tersembunyi dalam arti bahwa tidak begitu tampak di mata publik. Sekarang ini, setelah interaksi politik berlangsung lebih terbuka dan liputan media lebih ekstensif, praktik pemerintahan informal berlangsung secara terang-terangan, meskipun bukti-bukti fisiknya terkadang sulit ditemukan. Begitu eratnya hubungan antara kaum pengusaha dengan pejabat pemerintah di kota Palembang itu terkadang mengejutkan masyarakat karena sebuah kebijakan akan tampak sangat tidak masuk akal dan irasional jika dipandang dari segi anggaran dan prioritasnya.

Pada tahun 2008, KPK menahan Yusuf Emir Faisal, seorang anggota DPR fraksi PKB yang berasal dari daerah ini, karena terbukti menerima suap sebesar Rp 375 juta dari Chandra Antonio Tan, seorang tokoh pengusaha terkenal di Palembang. Skandal itu terkait dengan rencana pembangunan pelabuhan Tanjung Api-api di atas kawasan hutan bakau di Sumatra Selatan. Rencana pembangunan pelabuhan ini merupakan upaya untuk menunjang perdagangan antar daerah yang penting bagi pertumbuhan ekonomi. Pelabuhan baru diperlukan karena perdagangan selama ini kurang efisien dan tergantung kepada infrastruktur berupa jalan dan sistem transportasi lewat air di sungai Musi. Rencana pembangunan pelabuhan yang senilai Rp 50 miliar di atas tanah seluas 600 hektare yang terdiri dari hutan bakau itu memang bagus di atas kertas.

Akan tetapi, setelah prosedur formal analisis dampak lingkungan keluar, izin pembangunan direstui oleh Departemen Kehutanan dan dana dari anggaran pemerintah pusat dialokasikan, masyarakat bertanya-tanya karena kemajuan dari pembangunan pelabuhan itu berjalan sangat lamban. Semestinya proyek itu dimulai tahun 2006 dan selesai tahun 2008. Kemudian, muncul berita tentang suap-menyuap yang melibatkan pengusaha dengan pejabat di tingkat daerah maupun tingkat pusat.²⁰ Banyak diantara pejabat daerah yang terlibat, termasuk diantaranya adalah Gubernur Syahrial Oesman (se-

²⁰ *Sriwijaya Post*, 16 November 2008; *Kompas*, 3 Maret 2009.

karang sudah turun), Sekda Sofyan Rebuin, serta beberapa pejabat teras di lingkungan pemerintah provinsi Sumatra Selatan maupun pemerintah kota Palembang. Pengadilan, Yusuf Emir Faisal mengakui keterlibatannya dalam kasus suap dan mengatakan bahwa dana dari anggaran pusat itu dibagi-bagikan kepada rekannya di DPR yang termasuk di Komisi IV (mengurusi transportasi), beberapa politisi dari PKB dan Parpol lainnya, pejabat dari Departemen Kehutanan, serta beberapa tokoh pemerintah daerah. Kebocoran yang begitu besar itulah yang menyebabkan mengapa PT Chandratex Indo Artha sebagai kontraktor tidak mampu menyelesaikan proyek sesuai jadwal. Sementara investigasi dan proses peradilan dijalankan, kasus Tanjung Api-api ini menggambarkan bagaimana pemerintahan informal terjadi di Palembang.

Di kalangan pemerintahan kota, juga terdapat banyak kasus pemerintahan informal yang mengakibatkan munculnya kebijakan publik yang tidak bertanggungjawab serta kualitas pelayanan publik yang di bawah standar. Salah satu contohnya adalah dalam pengadaan barang untuk lembaga pemerintah. Berdasarkan Keppres No.80/2003, pengadaan barang untuk lembaga pemerintah harus mengikuti tender terbuka, terutama yang melibatkan dana lebih dari Rp 50 juta. Tetapi di kota Palembang ternyata banyak pembelian kendaraan, mebel, perkakas dan alat tulis tidak mengikuti keputusan presiden tersebut. Sebagai akibatnya, banyak barang-barang yang dibeli tersebut sesungguhnya kualitasnya di bawah standar yang ditetapkan.

Sebuah studi mengungkapkan bahwa masalah tersebut terjadi karena pihak pemerintah kota secara informal telah memiliki "kerja sama" dengan Kepolisian Daerah untuk mengawal setiap proses pengadaan barang di kota ini. Semula kerja sama tersebut dimaksudkan untuk mencegah mekanisme pengadaan yang kurang adil dan kemungkinan=penyalahgunaan kewenangan. Namun demikian, perjanjian kerja sama itu justru berubah menjadi mekanisme *backing* dan korupsi terselubung yang melibatkan para anggota polisi dan pegawai Pemkot Palembang. Hampir mustahil sebuah perusahaan yang mengajukan proposal akan menang tender, betapapun baiknya mereka, jika tanpa berkonsultasi atau bekerjasama sesuai dengan perjanjian informal tersebut. Acapkali, bahkan pejabat Pemda dan

Polda menggaji para preman untuk mencegah masuknya pihak luar, wartawan atau siapa saja yang bermaksud mengungkap praktik-praktik pengadaan yang tidak bertanggungjawab tersebut.²¹

Proyek besar terbaru yang tampaknya juga akan mengundang kontroversi adalah rencana pembangunan jembatan Musi III yang akan didanai dari anggaran pemerintah pusat. Gubernur Sumatra Selatan Alex Noerdin dan walikota Palembang Eddy Santana Putra berusaha keras untuk mewujudkan agar proses pembangunan jembatan itu dapat dimulai pada tahun 2009. Studi kelayakan menjelaskan bahwa jembatan Musi III akan mampu mengalihkan beban lalu-lintas di kota yang selama ini macet serta merangsang pertumbuhan ekonomi di kawasan lain seperti Plaju dan Seberang Ulu.²² Saat ini, kota Palembang memiliki dua jembatan besar yang melintasi sungai Musi. Yang pertama adalah jembatan Ampera yang sudah berumur 40 tahun dan sangat dipadati lalu-lintas pada jam sibuk. Jembatan yang kedua dibangun di kawasan Barat kota Palembang dan melayani lalu-lintas di kawasan tersebut tetapi tampaknya tidak akan bisa mengurangi masalah kemacetan di kawasan Timur.

Rencana untuk membangun jembatan Musi III dengan demikian dimaksudkan untuk mengurangi kemacetan lalu-lintas serta memperluas pembangunan ekonomi di kawasan-kawasan yang selama ini kurang berkembang di kota Palembang. Jembatan yang lebarnya 20 meter dengan panjang bentang 400 meter itu diperkirakan akan membutuhkan dana Rp 325 miliar, suatu besaran dana yang tidak mungkin dibebankan hanya kepada anggaran daerah. Masyarakat benar-benar berharap bahwa, tidak seperti halnya proyek Tanjung Api-api, pembangunan jembatan Musi III bukan hanya akan menjadi komoditas politik bagi para elite politik lokal dan tidak akan digerogeti dananya karena korupsi.

Namun demikian, konflik rupanya sudah terjadi sejak awal terkait dengan lokasi dan pembebasan lahan. Ada tiga alternatif untuk membangun tiang pancang di tepi sungai; di sekitar kantor Dinas Tata-kota

²¹ Meili Musarawati, *Analisis Pengadaan Barang dan Jasa APBD-P tahun 2007 di Dinas Pendidikan Provinsi Sumatra Selatan Berdasarkan Keppres No.80 tahun 2003*, tesis S2, MAP, Universitas Gadjah Mada, 2008.

²² Wawancara dengan Burkian, *Bagian Perekonomian kota Palembang*, 22 Februari 2008.

Pemda kota Palembang, sekitar kawasan milik PT Pusri, dan sekitar Kampung Arab yang padat dan banyak peninggalan budaya. Pihak Pemda kota berpendapat bahwa jika dibangun di sekitar Dinas Tata kota maka biaya pembebasan lahan akan membengkak sehingga total dana yang dibutuhkan akan mencapai Rp 1,3 triliun. Alternatif yang kedua sudah jauh hari sebelumnya ditolak oleh pihak manajemen PT Pusri dan biayanya juga akan lebih besar. Tetapi alternatif ketiga pun juga ditolak oleh warga Kampung Arab.²³

Di masa lalu, pihak Pemda kota Palembang bisa saja langsung berkonsultasi dengan Departemen Pekerjaan umum dan pemerintah pusat dan jika mereka mengatakan "jalan" tentu rencana itu akan terwujud. Tetapi dalam situasi yang lebih demokratis dengan sistem pemerintahan yang terdesentralisasi sekarang ini, kemampuan pemerintah daerah untuk melakukan negosiasi dalam perumusan kebijakan benar-benar harus diuji. Ketika rencana pembangunan itu diumumkan kepada masyarakat pada tahun 2005, banyak protes yang segera dilontarkan kepada pemerintah daerah. Pada tanggal 14 Desember 2005, misalnya, sekitar 300 orang penduduk Kampung Arab menggelar demonstrasi di depan gedung DPRD dan kantor gubernur. Hari berikutnya, ribuan orang melakukan zikir bersama untuk memprotes rencana pembangunan jembatan Musi III tersebut.²⁴ Kendatipun Eddy Santana Putra, walikota yang menjabat untuk kedua kalinya berulang-kali mengatakan bahwa pembangunan jembatan itu akan dimulai pada tahun 2009, hingga kini masih belum jelas apakah kebijakan itu akan dapat dilaksanakan dengan mulus. Masyarakat dalam banyak hal juga bersikap skeptis jangan-jangan proyek itu juga hanya akan menjadi sumber kolusi antara pengusaha dan pejabat seperti halnya kasus pembangunan pelabuhan Tanjung Api-api.

KABUPATEN SLEMAN: POLITIK UANG DAN KORUPSI

Sleman adalah sebuah kabupaten *sub-urban* di provinsi Yogyakarta yang memiliki topografi kontras, dari kawasan kepundan gunung

²³ Ike Julies Tiati, *Konflik Pembangunan Jembatan Musi III dan Penggusuran Kampung Arab di Palembang*, tesis S2, Program Studi Ketahanan Nasional, Universitas Gadjah Mada, 2007.

²⁴ *Tempo*, 15 Desember 2005; *Detik News*, 18 Desember 2005.

Merapi yang masih aktif di ketinggian 2.999 meter di utara hingga dataran kurang dari 100 meter di atas permukaan laut di selatan. Dengan tanah yang subur dan air irigasi yang melimpah, kabupaten Sleman ideal bagi kegiatan pertanian. Namun belakangan ada banyak kawasan industri skala kecil dan menengah serta sektor jasa yang berkembang di kawasan perkotaan. Luas wilayahnya adalah 574,82 km² dengan penduduk berjumlah 859.327 jiwa. Pendidikan merupakan salah satu sektor jasa yang sangat penting karena di kabupaten ini berdiri Universitas Gajah Mada (UGM) universitas tertua di Indonesia.

Pada masa Orde Baru, Sleman merupakan salah satu kabupaten yang dijadikan sebagai uji coba otonomi daerah bersama 26 kabupaten/kota di seluruh Indonesia. Seperti diketahui, pada tahun 1995 presiden Suharto untuk pertama kalinya mengakui pentingnya mendesentralisasikan urusan kepada pemerintah daerah. Namun sayangnya, komitmen yang berasal dari pemerintah pusat itu sifatnya setengah hati sehingga tidak banyak mengubah sumberdaya manusia di kabupaten Sleman dalam arti pengembangan kapasitas.²⁵ Meskipun Sleman dapat dipandang sebagai salah satu kabupaten yang paling pesat perkembangannya di provinsi ini disamping kota Yogya, tingkat pertumbuhan ekonomi sesungguhnya masih masuk kategori menengah jika dibanding semua kabupaten paling berkembang di Indonesia.

Banyak yang prihatin bahwa kendatipun Sleman punya banyak fasilitas pendidikan dan banyak cendekiawan yang bekerja di kabupaten ini, perilaku para pejabat pemerintah daerah tidak banyak berbeda dengan di daerah-daerah lainnya. Integritas, kepercayaan (*trust*) dan akuntabilitas masih merupakan masalah problematis diantara para pejabat pemerintah daerah. Kenyataan ini menunjukkan betapa pentingnya masalah pemerintahan di Indonesia yang sudah terdesentralisasi. Di masa Orde Baru, korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan kebanyakan dilakukan oleh para pejabat pemerintah pusat,

²⁵ Untuk evaluasi yang lengkap mengenai uji coba otonomi daerah pada masa Orde Baru, lihat Departemen Dalam Negeri, *Laporan Evaluasi Penyerahan Urusan kepada 26 Daerah Tingkat II Percontohan*, Jakarta, 1998.

sedangkan pejabat pemerintah daerah relatif bersih karena adanya kontrol yang ketat dari pusat. Tetapi setelah kebijakan desentralisasi dilaksanakan perilaku korup itu juga "terdesentralisasi" ke pejabat pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Bahkan dapat dikatakan kalau sesungguhnya seruan bagi keterbukaan dan reformasi tidak banyak mengubah perilaku korup tersebut.

Ibnu Subiyanto adalah bupati Sleman yang kini merupakan kepala daerah pada masa jabatan yang kedua. Pada tahun 2000, dia bersaing untuk menduduki jabatan bupati berdasarkan sistem pemilihan yang mengikuti UU No.22/199. Ibnu berhasil memperoleh dukungan dari partai PDIP dan, bersama-sama dengan H. Zailani sebagai calon wakil bupati yang didukung oleh partai PPP, dia berusaha mendekati para anggota DPRD dengan visi ingin mengubah kebijakan pemerintah daerah di Sleman sehingga menjadi kabupaten yang akrab terhadap dunia usaha (*business-friendly*). Sebagai seorang pengusaha dan sekaligus dosen perguruan tinggi yang mengajar akuntansi, visinya cukup menarik perhatian para anggota DPRD.

Namun sesungguhnya faktor yang lebih penting adalah bahwa Ibnu juga memberikan sumbangan dana kepada para anggota DPRD sebagai "penghargaan atas dukungan PDIP". Banyak dugaan bahwa dia juga memberikan bantuan kepada partai anggota dari partai Golkar dan partai-partai lainnya. Perlu dicatat bahwa pada masa antara 1999-2004 sudah merupakan praktik umum bahwa seorang calon (bakal calon) kepala daerah, selain harus mengeluarkan uang pendaftaran ke partai juga harus memberikan sumbangan pribadi kepada parpol atau setidaknya berjanji untuk "melayani" para anggota DPRD jika calon tersebut ingin terpilih. Dalam pemilihan yang dilakukan oleh DPRD, pasangan Ibnu and Zailani memperoleh 18 suara sedangkan rival terdekatnya memperoleh 16 suara. Hasil perolehan suara itu tentu bukan merupakan mandat yang kuat bagi Ibnu dan Zailani tetapi sudah cukup bagi mereka untuk menjabat sebagai bupati dan wakil bupati.²⁶

²⁶ *Kedaulatan Rakyat*, 29 Agustus 2000; Dyah Mutiarin, *Pergolakan di Akar-rumput: Dinamika Pembuatan Keputusan di Desa setelah Reformasi*, Yogyakarta, Amara Book, 2006.

Pada masa jabatan Ibnu yang pertama, situasi politik di Sleman relatif stabil dibanding kabupaten/kota lain di provinsi Yogyakarta. Tingkat pertumbuhan ekonomi cukup mengesankan dengan 5,25% per tahun, melampaui rata-rata pertumbuhan provinsi secara keseluruhan yang sebesar 5,13% per tahun. Penyumbang utama pertumbuhan ekonomi itu adalah sektor konstruksi, perdagangan, dan jasa. Sebagian besar warga Sleman mulai percaya dengan kepemimpinan Ibnu. Tetapi banyak pula yang khawatir dengan kecenderungan bahwa Ibnu terlalu terobsesi dengan proyek-proyek infrastruktur besar yang sebenarnya tidak membawa perbaikan ekonomi bagi rakyat kebanyakan. Beberapa proyek mungkin memang menghasilkan keuntungan pengganda ekonomi yang cukup baik, tetapi kebanyakan yang lain tidak. Misalnya saja, Ibnu menggagas proyek renovasi selokan Mataram di desa Pogung yang terbukti memang efektif untuk memecahkan masalah lingkungan dan menarik investasi pelaku usaha di sekitar kawasan ini.

Akan tetapi inisiatif bupati untuk membangun sebuah stadion sepakbola besar di Maguwoharjo mendapat kritik dari banyak pihak. Meskipun pembangunan stadion itu tentu didukung para penggemar sepakbola, sebagian pengamat ekonomi kurang setuju karena bangunan itu menyerap dana sekitar Rp 88 miliar dan Rp 15 miliar per bulan untuk pemeliharannya. Proyek ini telah mengakibatkan pemda Sleman harus menanggung utang selama beberapa tahun sejak pembangunannya, sedangkan manfaat dari proyek ekstrasvagas ini masih dipertanyakan. Seorang pejabat mengatakan bahwa dia sesungguhnya telah memperingatkan kalau aliran kas Pemda sebenarnya belum siap untuk menanggung proyek ambisius itu, tetapi banyak pejabat yang tidak memperdulikan keberatan tersebut.²⁷

Ketika masa jabatannya berakhir pada tahun 2005, Ibnu tidak mau berpasangan lagi dengan Zailani karena memandang bahwa wakilnya itu terlalu lamban dalam membuat kebijakan. Ibnu lalu menggandeng Sri Purnomo yang didukung partai PAN. Sri Purnomo adalah seorang guru sekolah menengah yang tampaknya oleh Ibnu dipandang lebih lunak dan moderat terutama mengenai pendiriannya

²⁷ Wawancara dengan Soetrisno, Sekda Sleman, 9 Januari 2009.

tentang "proyek-proyek strategis". Pada masa kampanye, banyak yang sebenarnya sudah mempertanyakan alokasi dana yang mencurigakan dari anggaran pemerintah daerah. Dari sumber anggaran yang disebut "dana gotong-royong", Pemda mengalokasikan pembagian drum aspal (yang masing-masing senilai Rp 4 juta) ke desa-desa di kabupaten ini. Masalahnya adalah bahwa di atas drum-drum aspal yang dibagikan itu terdapat label dengan tulisan "Ibnu Subiyanto, calon nomor 1".²⁸ Ini tentu dapat dikategorikan sebagai politik uang yang sifatnya tidak langsung. Dalam hal politik uang catatan dari Indonesian Corruption Watch juga menemukan bahwa koalisi partai politik di Sleman telah menarik sumbangan sebesar Rp 10 juta dari setiap balon Bupati dan Wakil Bupati serta sejumlah Rp 10 juta yang lain sebagai biaya kampanye (ICW, 2005).

Ibnu Subiyanto dan Sri Purnomo menang dalam Pilkada langsung tahun 2005 itu dengan perolehan suara sebesar 39,6 persen sedangkan pesaing terdekatnya pasangan Hafidh Asrom dan Kusbaryanto memperoleh 33,9 persen. Meskipun ini merupakan kemenangan tipis bagi Ibnu dan Sri Purnomo, jarak kemenangan dengan pemilihan kepala daerah bagi Ibnu di tahun 2000 relatif lebih besar dan ini menunjukkan mandat yang kuat karena Pilkada dilakukan secara langsung berdasarkan UU No.32/2004 dan PP No.6/2005. Kemenangan tipis itu juga menunjukkan bahwa Pilkada di kabupaten Sleman begitu kompetitif. Pasangan Hafidh Asrom dan Kusbaryanto mencoba mengadukan dugaan politik uang yang dilakukan pasangan Ibnu dan Sri Purnomo kepada Panwaslu (Panitia Pengawas Pemilu). Tetapi lembaga ini tidak melakukan tindakan apapun dengan alasan bahwa laporan pengaduan oleh pasangan itu datangnya sudah terlambat.²⁹

Pembangunan proyek-proyek strategis terus berlanjut pada masa jabatan Ibnu yang kedua. Kali ini, tampaknya tidak banyak tokoh yang mempertanyakan proyek-proyek yang sebelumnya dipandang sebagai extravaganza atau gagasan mercusuar. Setelah kondisi ekonomi nasional mulai membaik pada tahun 2005 dan kebanyakan

²⁸ "Pemkab Sleman Dituding Pakai APBD untuk Kampanye", *Suara Karya*, 9 Juli 2005.

²⁹ Hafidh Asrom dan Kusbaryanto tidak mendesak lebih lanjut, boleh jadi karena mereka pun sesungguhnya melakukan hal-hal yang sama. *Suara Karya*, 18 Juli 2005; KPUD, *Laporan Pilkada Kabupaten/Kota se Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*, Desember, 2006.

rakyat di Sleman merasa bahwa kehidupan mereka telah lebih baik, keberatan-keberatan terhadap proyek-proyek yang digagas bupati semakin jarang terdengar.

Meskipun demikian, dalam sebuah kasus belakangan ini Ibnu tampaknya sedang menghadapi masalah besar. Kejaksaan Negeri menemukan indikasi bahwa dia terlibat dalam skandal pengadaan buku yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan di kabupaten ini. Pada tahun 2004, bersama-sama dengan ketua DPRD Jarot Subiyantoro, Ibnu menandatangani sebuah keputusan DPRD untuk mengadakan buku-buku pelajaran bagi murid SD dan SMP dari PN Balai Pustaka dengan dana APBD sebesar Rp 29,9 miliar. Ternyata ditemukan bahwa proses pengadaan itu tidak memenuhi ketentuan dalam Kepres No.80/2003 tentang Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah sedangkan kualitas buku yang diperoleh tidak memenuhi standar. Kecuali itu, dana sebesar Rp 12,1 miliar ternyata menguap dalam transaksi yang melibatkan Ibnu, Jarot, serta beberapa pejabat di lingkungan Dinas Pendidikan. Pada tahun 2006, pengadilan menyatakan bahwa Jarot, mantan ketua DPRD Sleman, terbukti bersalah dan divonis 5 tahun penjara. Enam orang pejabat dari Dinas Pendidikan juga terbukti melakukan tindak pidana korupsi dan divonis 4,5 tahun penjara.

Meskipun beberapa kali berhasil mengelak dari penyidikan, Ibnu berada dalam posisi sulit ketika presiden SBY mengirim surat ijin kepada Kejaksaan Negeri untuk menyidik Ibnu. Pada tanggal 6 Januari 2009, Kejaksaan Negeri telah menginterogasi Ibnu mengenai keterlibatannya dalam skandal buku pelajaran di kabupaten Sleman. Setelah penyidikan, Ibnu memang tidak ditahan oleh Kejaksaan dan dia kembali melakukan pekerjaannya sehari-hari sebagai kepala daerah. Tetapi investigasi akan terus berjalan dan tampaknya kali ini dia akan sulit berkelit. Satu-satunya yang pasti ialah bahwa karir politik Ibnu mungkin harus terhenti dengan kasus yang memalukan ini.

PENUTUP

Kasus di tiga daerah yang telah disajikan menggambarkan dinamika perumusan kebijakan publik di Indonesia yang ditandai dengan banyak faktor yang secara umum berlaku di negara-negara

yang demokrasiya tengah berkembang. Gambaran sesungguhnya dari demokratisasi di tanah air tentunya tidak bisa diwakili hanya oleh tiga daerah ini karena begitu beragamnya kondisi geografis dan budaya di masing-masing daerah. Tetapi bagaimanapun ada ciri-ciri serupa yang akan dapat ditemukan di setiap daerah karena antusiasme terhadap demokrasi yang masih meluap saat ini. Tabel 1 memperlihatkan ciri-ciri pokok yang terdapat di ketiga daerah.

Tabel 1. Ciri-ciri Perumusan Kebijakan Publik di Tiga Daerah

No.	Karakteristik	Ambon	Palembang	Sleman
1.	Partai politik yang dominan	PDIP, Golkar	PPP, Golkar	PDIP, PAN
2.	Kepemimpinan	Kuat	Sedang	Sedang
3.	Perencanaan partisipatif	Lemah	Lemah	Sedang
4.	Mekanisme kawal dan imbang	Kuat	Lemah	Sedang
5.	Penghargaan pada profesionalisme	Rendah	Sedang	Relatif tinggi
6.	Penyalahgunaan kekuasaan eksekutif	Sedang Korupsi relatif dapat ditangkal	Tinggi Berbentuk kolusi dan nepotisme	Tinggi Tidak langsung tetapi meluas
7.	Responsivitas terhadap kebutuhan rakyat	Sedang	Rendah	Rendah
8.	Liputan media	Partisan, agak eksklusif untuk isu-isu tertentu	Liputan ekstensif tetapi informasi bersifat asimetris	Ekstensif, relatif tidak memihak (imparsial)

Prasyarat-prasyarat formal demokrasi telah diletakkan di Indonesia, yakni keterbukaan politik dengan sistem multi-partai, pemilu yang terselenggara secara rutin, pemerintahan desentralistis, bentuk-bentuk kawal dan imbang yang terus berkembang, serta kemerdekaan untuk menyampaikan tuntutan rakyat melalui media dan jalur-jalur lainnya. Inilah faktor-faktor yang hendaknya dikembangkan secara konsisten di masa mendatang.

Namun demikian, demokrasi ternyata juga membawa berbagai tantangan bagi para perumus kebijakan. Satu hal yang secara teoretis bersifat umum, dan didukung oleh kasus-kasus di Indonesia, ialah bahwa perumus kebijakan harus lebih siap untuk mengakomodasi

berbagai macam kepentingan dan kedudukan. Para cendekiawan mengatakan ini sebagai kecenderungan penyebaran dalam demokrasi (*tendency of divergence under democracy*) (Dahl, 1971; Hill, 2005). Oleh sebab itu, setiap perumus kebijakan di tingkat daerah di masa mendatang harus memiliki bekal keterampilan komunikasi dan negosiasi selain tuntutan keterampilan profesional dan teknis yang dibutuhkan dalam pemerintahan modern. Kebijakan publik yang terfragmentasi bukan merupakan akibat buruk dari demokrasi. Justru sebaliknya, ini merupakan tantangan dari demokrasi yang harus dijawab oleh para perumus kebijakan guna memastikan bahwa proses kebijakan mampu mengakomodasi sebagian besar kepentingan yang ada. Menghadapi resistensi yang begitu kuat dalam proyek jembatan Musi III di Kampung Arab, misalnya, walikota Eddy Santana Putra tidak boleh frustrasi lalu menggunakan pendekatan kekuasaan yang justru akan menurunkan kepercayaan publik.

Interaksi diantara unsur eksekutif, legislatif dan parpol di ketiga daerah menunjukkan bukti bahwa demokrasi di Indonesia masih bersifat elitis. Karena kontrol publik terhadap eksekutif dalam masa pasca-Pilkada masih begitu lemah sedangkan kebanyakan politisi tidak benar-benar mencerminkan wakil rakyat, maka kebijakan publik juga bersifat elitis. Fenomena melayani kepentingan parpol atau, lebih tepatnya, melayani para elite politik berarti bahwa masih banyak hal yang harus dilakukan di Indonesia, menyangkut kaitan langsung antara landasan (*platform*) partai dan relevansinya dengan kebijakan publik sehari-hari dalam pemerintahan daerah.

Kurangnya pemahaman mengenai fondasi dan substansi demokrasi mengakibatkan sebagian besar rakyat Indonesia melihat demokrasi sekedar sebagai ritual (pemilu, pemungutan suara, voting, kebebasan berpendapat, dan sebagainya), sedangkan relevansinya terhadap perbaikan kualitas kebijakan publik cenderung diabaikan. Inilah penyebab mengapa politik uang masih merajalela dan seolah-olah tidak ada yang salah dengan itu. Ada dua hal yang harus dilakukan untuk merubah kondisi ini di masa mendatang. *Pertama*, harus ada kontrol yang lebih kuat dalam proses rekrutmen politik dan langkah-langkah kuratif bagi pemberantasan korupsi dan penegakkan hukum harus terus digalakkan. *Kedua*, bagi unsur-unsur masyarakat

madani (*civil society*), sangat mendesak perlunya kesadaran tentang dampak buruk dari politik uang. Setelah unsur-unsur demokrasi formal diterapkan, masih begitu berat tugas yang harus dilakukan dalam melaksanakan pendidikan politik bagi masyarakat banyak.

Kasus di ketiga daerah tersebut menunjukkan hal yang mengkhawatirkan bahwa akuntabilitas merupakan salah satu unsur yang hilang dalam sistem pemerintahan di Indonesia yang telah terdesentralisasi. Ketika pejabat pemerintah daerah menganalisis beberapa alternatif dan selanjutnya merumuskan kebijakan publik tertentu, kebanyakan masih didasarkan pada penilaian pribadi serta kepentingan mitra politik mereka ketimbang pada kepentingan rakyat jelata atau publik pada umumnya. Walikota Papilaya di Ambon, walikota Eddy di Palembang dan bupati Ibnu di Sleman tentu akan menolak pernyataan ini. Tetapi dari kasus-kasus yang disajikan kita dapat melihat begitu banyaknya bukti yang mendukung pernyataan ini. Karakteristik menyangkut "responsivitas terhadap kebutuhan rakyat" pada Tabel 1 terisi dengan catatan yang mengecewakan, yaitu "rendah" atau "sedang". Ini untuk menunjukkan argumentasi bahwa akuntabilitas merupakan salah satu agenda yang penting bagi perbaikan kebijakan publik di Indonesia.

KEPUSTAKAAN

- Ananta, Aris, Evi Nurwidya Arifin dan Leo Suryadinata (eds.). 2005. *Emerging Democracy in Indonesia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Arifianto, S. (ed). *Kebijakan, Politik Lokal, dan Media Massa*. Yogyakarta, Balai Pengkajian dan Pengembangan Informasi. 2008.
- Camilleri, J.A., K. Malhotra and M. Tehranian. 2000. *Reimagining the Future: Towards Democratic Governance*. Melbourne, La Trobe University.
- Collins, E.F. 2008. *Indonesia Dikhianati*. Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Dahl, R. A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press. 1971.

- Erb, M. and P. Sulistiyanto (eds). 2009. *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*. Singapore, Institute of Southeast Asian Studies.
- Geertz, C. *Religion of Java*. Boston, Free Press. 1960.
- Hadiz, V.R. and R. Robison. 2004. *Reorganizing Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. New York and London, Routledge-Curzon.
- Hill, M. 2005. *The Public Policy Process*. Harlow, Pearson Education Limited.
- Indonesian Corruption Watch, www.antikorupsi.org.
- Liddle, R.W. (ed). 2001. *Crafting Indonesian Democracy*. Bandung, Penerbit Mizan.
- Manor, J. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. New York, World Bank Publication.
- Marijan, K. 2006. *Demokratisasi di Daerah: Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*. Surabaya, Pustaka Eureka.
- McLeod, R.H. and A. MacIntyre (eds). 2007. *Indonesia: Democracy and the Promise of Good Governance*. Singapore, Institute of Southeast Asian Studies.
- Mutiarin, Dyah. 2006. *Pergolakan di Akar-rumput: Dinamika Pembuatan Keputusan di Desa setelah Reformasi*, Yogyakarta, Amara Book.
- Priyono, A.E., W.P. Samadhi and O. Tornquist. 2007. *Making Democracy Meaningful: Problems and Options in Indonesia*. Jakarta, Demos.
- Samuel, H. and H.S. Nordholt. 2004. *Indonesia in Transition: Rethinking Civil Society, Region and Crisis*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Soesastro, H., A.L. Smith and M.L. Han. 2003. *Governance in Indonesia: Challenges Facing the Megawati Presidency*. Singapore, Institute of Southeast Asian Studies.
- Smith, B.C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. Oxford: Unwin Hyman.
- Ziegenhain, P. 2008. *The Indonesian Parliament and Democratization*. Singapore, Institute of Southeast Asian Studies.

Polri, Pemda dan Polmas

Muradi

Artikel ini membahas dua hal penting. Pertama, menguraikan tentang implementasi Perpolisian Masyarakat (Polmas) dan kendalanya. Setelah lebih dari empat tahun berjalan, program Polmas masih mengalami kendala dalam praktiknya; keterbatasan anggaran dan ketersediaan infrastruktur. Meski Polri memiliki konsep dan SDM yang baik, namun hal tersebut dibatasi oleh minimnya anggaran dan infrastruktur pendukung. Pemerintah Daerah (Pemda) secara realitas memiliki apa yang kurang dimiliki oleh Polri; kemungkinan bantuan anggaran dari pos APBD, dan keterkecukupan infrastruktur yang dimiliki. Akan tetapi hingga saat ini Polri masih belum secara terbuka menawarkan kerja sama yang konkret kepada Pemda. Polri masih enggan membagi kewenangannya kepada kepala daerah dan DPRD setempat. Kedua, tulisan ini akan menawarkan beberapa model kerja sama antara Polri dan Pemda terkait Polmas, khususnya dan program Polri lainnya, dengan berbagai persyaratan dan kondisi yang mengikutinya.

PENDAHULUAN

Ada hal yang berbeda dari pendekatan yang dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) dalam empat tahun terakhir, terkait hubungannya dengan masyarakat. Dalam hal ini, adanya perubahan paradigma yang mendasar dalam konteks penyelesaian berbagai permasalahan keamanan di lingkungan masyarakat. Polri mengembangkan pola pendekatan berbasis masyarakat, terkait dengan upaya membangun kemitraan yang strategis antara Polri dengan masyarakat dalam pencegahan dan penangkalan kejahatan, pemecahan masalah sosial yang berpotensi menimbulkan gangguan

keamanan, dan ketertiban masyarakat (Kamtibmas). Program tersebut dikenal dengan Perpolisian atau Pemolisian Masyarakat, yang disingkat dengan Polmas.¹

Program tersebut juga merupakan bagian dari respon terhadap maraknya aksi teror yang meningkat pasca Peristiwa 911. Sebelum itu Polri telah membentuk Densus 88 AT pada tahun 2003 sebagai salah satu amanah UU No.15 tahun 2003 Tentang Anti Teror.² Akan tetapi keberadaan Densus 88 AT tidak secara spesifik melakukan langkah-langkah *preemptif* dengan mengajak dan melibatkan masyarakat dalam upaya pencegahan berkembang dan maraknya aksi terorisme di Indonesia. Karena itu, Polmas menjadi ujung tombak bagi Polri untuk melibatkan masyarakat dalam menjaga lingkungan dari kemungkinan berkembangnya gerakan terorisme di Indonesia. Sehingga upaya membangun kerja sama antara Pemda, Polri, dan masyarakat dalam konteks Polmas menjadi sangat signifikan. Meski demikian, keberadaan program ini belum banyak memberikan efek positif bagi pencegahan dan penanggulangan terorisme di Indonesia, serta pencitraan Polri secara keseluruhan.

Namun demikian, program Polmas tersebut sejak pertama kali diluncurkan dengan adanya Surat Keputusan Kapolri No. Pol.: Skep/737/X/2005 tertanggal 13 Oktober 2005 Tentang Kebijakan dan Strategi Penerapan Model Perpolisian Masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas Polri, program tersebut belum sebagaimana yang diharapkan. Terkesan bahwa Polri menjadi aktor utama dan satu-satunya dari proses tersebut, hampir tidak terlihat ada sentuhan kerja sama yang efektif dengan masyarakat secara luas, dan pemerintah daerah. Padahal dalam program andalannya ini Polri banyak didukung oleh lembaga donor seperti IOM, JICA, Partnership, dan lain sebagainya, namun minim kerja sama dengan Pemda.

¹ Muradi. (2007). *Community Policing Sebagai Upaya Mewujudkan Polri yang Profesional dan Demokratik*. Jakarta: INFID – The RIDEP Institute. Terutama Bab 1, Muradi (2009). *Perjalanan Panjang Reformasi Polri*. Yogyakarta: Tiara Wacana. Hal. 281-285. Lihat juga "Polmas, Mewujudkan Sinergisitas Polisi dan Masyarakat". www.isiindonesia.com/index2.php?option=com_content. (diakses 29 Agustus 2009)

² Lebih lanjut tentang Densus 88 AT, lihat Muradi. (Sept, 2009). The Densus 88 AT: The Role and the Problem of Coordination on Counter-terrorism in Indonesia. Vol. 2, No. 3. Hal.85-96.

Dukungan dari Pemda terasa setengah hati, meski beberapa provinsi dan kabupaten/kota secara eksplisit akan mendukung program tersebut. Akan tetapi realitasnya hanya sebatas pada hitam di atas putih. Harapan agar pendanaan Polmas juga didanai oleh Anggaran Pemerintah Belanja Daerah (APBD) masih menjadi bagian yang bersifat utopis, meski di masa yang akan datang bukan tidak mungkin dapat direalisasikan. Pemda cenderung melihat bahwa program Polmas merupakan program langsung Polri, apalagi disebut sebagai program andalan, yang mengubah paradigma kepolisian. Efek politisnya tidak dirasakan oleh Pemda, sehingga berhasil tidaknya program tersebut pada akhirnya berpulang kembali pada Polri.

Pemda dalam konteks membantu tugas dan fungsi Polri sebatas pada bantuan hibah yang dianggarkan dalam APBD. Dalam konteks ini sesungguhnya dana hibah yang diberikan Pemda relatif dapat dijadikan satu pembuktian bahwa Pemda secara institusi telah membantu Polri dalam menjalankan tugas dan fungsinya di wilayahnya. Sehingga harapan Polri untuk mendapatkan dukungan anggaran dari pos APBD, khususnya pada implementasi program Polmas, dianggap terlalu jauh dan butuh pembicaraan yang bersifat formal dan politis.

Tulisan ini membahas tentang bagaimana hubungan Polri dan Pemda, khususnya terkait implementasi program Polmas. Apa saja yang menjadi kendala dalam proses implementasi Polmas tersebut, terkait dengan kerja sama dan dukungan dari Pemda, dan bagaimana tawaran solusi, agar program Polmas tidak hanya menjadi domain Polri, tapi Pemda secara aktif mendukung agar dapat menciptakan kondusifitas kewilayahan.

IMPLEMENTASI POLMAS DAN KENDALANYA

Sejak tahun 2005 atau tepatnya sejak Skep Kapolri No. Pol.: Skep/737/X/2005 tertanggal 13 Oktober 2005, Polmas menjadi salah satu program andalan Polri dalam membangun kemitraan dengan masyarakat guna mencegah dan menangkal kejahatan. Namun, program tersebut belum sepenuhnya berhasil dan berjalan. Ada berbagai kendala yang kemudian menjadi bagian yang tidak terpisahkan, yaitu kesadaran

internal anggota Polri yang belum sepenuhnya memahami perbedaan pendekatan dengan program yang ada sebelumnya. Badan Pembina Keamanan, dan Ketertiban Masyarakat (Babinkamtibmas) yang lebih dulu ada sebelum program Polmas dan merujuk pada keberadaan Babinsa dalam konteks teritorial militer menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam membangun pendekatan dengan masyarakat.³

Hal tersebut menjadi salah satu alasan mengapa pimpinan Polri kemudian mengeluarkan berbagai produk hukum terkait dengan pedoman, panduan pelaksanaan, pembentukan dan pelaksanaan, hingga strategi dan implementasi Polmas. Terhitung ada lima produk hukum yang diterbitkan oleh pimpinan Polri pasca Skep. Kapolri No. 737, tahun 2005 terkait dengan implementasi Polri, antara lain: Skep Kapolri No. Pol.: Skep/431/VII/2006 tertanggal 1 Juli 2006 tentang Pedoman Pembinaan Personel Pengembangan Fungsi Polmas; Skep Kapolri No. Pol.: Skep/432/VII/2006 tertanggal 1 Juli 2006 tentang Panduan Pelaksanaan Fungsi Operasional Polri dengan Pendekatan Polmas; Skep Kapolri No. Pol.: Skep/ 433/VII/2006 tertanggal 1 Juli 2006 tentang Pembentukan dan Operasionalisasi Polmas; Kebijakan dan Strategi Percepatan dan Pemanjapan Implementasi Polmas tertanggal 8 Desember 2007, dan yang terakhir Peraturan Kapolri No. 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Dasar Strategi dan Implementasi Pemolisian Masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas Polri. Kelima produk hukum tersebut melengkapi Skep Kapolri sebelumnya, sehingga dapat menjadi satu panduan bagi implementasi program Polmas bagi anggota Polri.

Disamping itu, diselenggarakan berbagai pelatihan dan perekrutan anggota Polri yang dikhususkan dan diarahkan menjadi *Community Policing Officer* (CPO) yang hingga saat ini telah mencapai angka 70 ribu yang telah dilatih, dengan beragam tingkat kepangkatan.⁴ Pelatihan tersebut melibatkan berbagai institusi di internal Polri,

³ Lihat misalnya "Tak Semua Desa Mesti Miliki Polisi: Keterbatasan Personil Tak Memungkinkan" <http://pontianakpost.com/index.php?mib=berita.detail&id=14706> (Diakses 23 Agustus 2009).

⁴ "Intensifkan Peran Polmas, FKPM dan Kader Desa Siaga" <http://www.sapos.co.id/berita/index.asp?IDKategori=74&id=8620> (Diakses 29 Agustus 2009) lihat juga Prihatono, T. Hari dan Jessica Evangeline. (2008). *Police Reform: Taking the Heart and Mind*. Jakarta: Pro Patria Institute. Hal. 275-278.

dan lembaga donor, serta universitas. Akan tetapi bila melihat angka tersebut terbilang fantastis bila dikaitkan dengan belum maksimalnya implementasi program Polmas secara umum. Sebab dengan jumlah anggota Polri yang telah dilatih terkait dengan Polmas, akan diarahkan menjadi master trainer bagi anggota Polri lainnya, serta anggota masyarakat secara luas.⁵ Dengan begitu seharusnya dapat meningkatkan pemahaman anggota Polri terkait dengan praktik Polmas di berbagai tingkatan mulai Markas Besar Polri, Satuan Induk Penuh (SIP) di Polda, Kesatuan Operasional Dasar (KOD) di tingkat Polres hingga kesatuan terdepan di tingkat Polsek.

Namun demikian, diakui bahwa lima tahun pertama implementasi Polmas baru sebatas membangun kesadaran dan paradigma baru terkait dengan operasionalisasi dan kinerja Polri, yang menjadikan Polmas sebagai program andalan. Sedangkan operasionalisasi di lapangan belum dilakukan secara konkret, baru terbatas pada pembangunan pencitraan baik masyarakat terhadap Polri. Tak heran apabila kemudian Forum Komunikasi Polisi dan Masyarakat (FKPM) yang dibentuk dan menjadi bagian terpenting dalam Skep Kapolri pertama, banyak diinisiasi oleh anggota Polri bersama mitra donornya, seperti IOM, JICA, Partnership, Asia Foundation, dan lain sebagainya.⁶ Bahkan justru yang kemudian mengemuka adalah anggota masyarakat yang menjadi bagian dari FKPM (Forum Kemitraan Polisi Masyarakat) Akan tetapi kemitraan terkesan arogan dan memanfaatkan kedekatannya dengan Polri sebagai lahan untuk melakukan berbagai tindakan yang merugikan pencitraan Polri di masyarakat.⁷

Berbeda dengan Skep Kapolri pertama tentang Polmas, pada Peraturan Kapolri terbaru, pakem mengembangkan Polmas tidak lagi sebatas membangun FKPM dan penitikberatan efektifitas Pos Polisi sebagai garda terdepan dalam pelaksanaan Polmas, dalam Peraturan Kapolri tersebut diadopsi berbagai bentuk Polmas, baik yang bersifat

⁵ Lihat misalnya "Pelatihan HAM dan Polmas Dilanjutkan" http://www.waspada.co.id/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=17770 (Diakses 23 Agustus 2009).

⁶ "Kapolda Ingatkan FKPM Jangan Arogan" <http://www.balipost.co.id/balipostcetak/2007/2/3/b4.htm> (Diakses 23 Agustus 2009).

⁷ "Polisi Harus Ubah Perilaku" <http://www.hupelita.com/baca.php?id=43877> (Diakses 23 Agustus 2009).

tradisional seperti Pecalang, Ronda Kampung, hingga model yang sukses dipraktikkan di Jepang, Kanada, Amerika Serikat, dan Australia.⁸ Langkah ini sesungguhnya mencerminkan kegundahan dan ketiadaan pakem yang akan dibuat oleh Polri terkait dengan Polmas. Kegundahan tersebut menyiratkan bahwa ada ketidakfokusan pada pengembangan program tersebut. Sebab, secara konseptual, hampir tidak ada celah terkait dengan program Polmas yang dibuat oleh Polri. Masalahnya adalah pada implementasi yang tidak efektif, bahkan cenderung mengarah kepada stagnasi dengan tetap memosisikan Polri sebagai aktor tunggal, sedangkan keterlibatan masyarakat dan Pemda belum sepenuhnya dapat menopang program tersebut.⁹ Padahal secara konseptual dan kebijakan Polri, terbuka lebar untuk melibatkan Pemda secara aktif, misalnya pada Peraturan Kapolri No. 7 tahun 2008, pada pasal 23 point C tentang pengembangan pranata sosial; pasal 28 poin C tentang penggalangan dan koordinasi; pasal 51 poin 3 tentang dukungan anggaran dari pos APBD; pasal 62 poin 1 tentang pelibatan Pemda pada percepatan dan pengembangan Polmas; dan pasal 66 tentang adanya kesamaan komitmen terkait dengan program Polmas.

Apa yang ditegaskan dalam Peraturan Kapolri tersebut tidak bertepuk sebelah tangan, dalam UU No. 32 tahun 2004, peluang untuk membangun kerja sama dengan prinsip saling menguntungkan terbuka lebar, misalnya pada pasal 10 poin 4 dan poin 5 tentang pelimpahan kewenangan dan tugas pemerintahan, di mana di dalamnya termasuk pada pelimpahan penyelenggaraan keamanan dalam negeri. Pasal 13 dan pasal 14 poin b, c dan d tentang pemanfaatan tata ruang, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, serta penyediaan sarana dan prasarana, serta pasal 164 tentang ketentuan hibah. Di samping itu, meski ada larangan bantuan keuangan kepada instansi vertikal, di mana termasuk di dalamnya Polri, sebagaimana yang ada dalam Surat Edaran Mendagri No. 15 Tahun 2004, Peraturan

⁸ Lihat Markas Besar Polri. (2008). *Peraturan Kapolri No. 7 Tahun 2008 Tentang Pedoman Dasar Strategi dan Implementasi Pemolisian Masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas Polri*. Jakarta: Mabes Polri. Hal. 6-9 bagian Penjelasan.

⁹ Lihat misalnya, Taufik Rachman, "Polmas: Diterawang, Diraba, dan Disalahpahami" www.isiindonesia.com/index2.php?option=com_content&do... (Diakses 31 Agustus 2009).

Mendagri No. 13 Tahun 2006, Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2006, dan Peraturan Mendagri No. 59 Tahun 2007, namun masih ada celah bagi Pemda untuk bekerjasama dan melakukan negoisasi politik dengan Polri terkait dengan dukungan anggaran dari pos APBD bagi operasionalisasi Polri, termasuk di dalamnya program Polmas.

Akan tetapi Peraturan Kapolri serta berbagai celah dan peluang untuk membangun kerja sama yang lebih strategis antara Polri dan Pemda, terkait dengan dukungan anggaran menjadi tidak strategis dan menarik bagi Pemda karena dalam berbagai Skep Kapolri, serta Peraturan Kapolri, tidak menawarkan dan memberikan kewenangan apapun kepada Pemda terkait program Polmas khususnya, dan operasional Polri.¹⁰ Ada empat asumsi dasar mengapa Polri tidak menawarkan dan kewenangan apapun kepada Pemda. *Pertama*, Polri sebagai kepolisian nasional. Hal ini menyiratkan bahwa keberadaan Polri sebagai aparat penegak hukum yang bersifat nasional, dan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, apalagi sebagaimana yang ditegaskan dalam UU No. 2 tahun 2002 Tentang Polri, khususnya pasal 5 dan 6 tentang susunan dan kedudukan Polri sebagai kepolisian nasional, serta UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemda, khususnya Pasal 10 poin 3, tentang pembagian urusan pemerintah. Hal ini sesungguhnya sedikit banyak berlawanan dengan prinsip-prinsip Polmas yang ditegaskan harus terdesentralisasi dan otonomisasi.¹¹ Dengan dasar hukum tersebut, Polri merasa bahwa bentuk kerja sama dengan Pemda hanya bersifat dukungan saja, dengan kendali program tetap ada di tangan Polri.¹²

¹⁰ Lihat misalnya "Selesaikan Masalah di Polmas" <http://cetak.bangkapos.com/metronews/read/16499/Selesaikan+Masalah+di+Polmas.html> (Diakses 31 Agustus 2009).

¹¹ Dalam Skep Kapolri terdahulu hingga Peraturan Kapolri terbaru, Desentralisasi dan otonomisasi hanya dibatasi pada kewenangan anggota dan pimpinan kewilayahan (KOD) untuk melakukan berbagai praktik dan kebijakan guna menyukseskan program Polmas. Hal ini sedikit banyak berlawanan dengan esensi dan prinsip-prinsip Polmas yang menyertakan juga otoritas politik lokal dalam berbagai program terkait dengan Polmas, hingga pada dukungan anggaran dan sarana serta prasarana yang dibutuhkan. Lebih lanjut lihat Mabas Polri. Skep Kapolri No. Pol.: Skep/737/X/2005 dan Peraturan Kapolri No. 7 Tahun 2008.

Dominique Wisler and Ihekwoaba D. Onwudiwe. (Dec., 2008). Community Policing in Comparison. *Police Quarterly*. Vol. 11, No. 4. pp. 427-446. Skolnick, Jerome. H. (1988). Theme and Variation in Community Policing. *Crime and Justice*, Vol. 10.

¹² "60 Desa di Sumbawa Akan Dibentuk FKPM (Forum Kemitraan Polisi masyarakat)" <http://www.sumbawakab.go.id/lihatBerita.php?act=lihat&idNya=2211> (Diakses 29 Agustus 2009),

Kedua, asumsi bahwa Pemda membutuhkan Polri dalam setiap program pemerintahan yang dicanangkan dan dijalankan. Keberadaan Polri menjadi pelengkap dari berjalan dengan suksesnya program Pemda tersebut. Sehingga secara langsung maupun tidak langsung, keberadaan Polri dengan programnya harus dijadikan salah satu prioritas bagi Pemda untuk didukung. Efek positifnya bagi Pemda adalah kondusifnya kondisi keamanan dan ketertiban masyarakat. Akan tetapi asumsi ini secara politis terbantah, karena dalam konteks politik, tidak ada makan siang yang gratis. Apalagi Departemen Dalam Negeri, sebagai 'induk' dari Pemda-pemda tersebut juga telah menggarisbawahi tentang larangan pemberian bantuan kepada instansi vertikal, termasuk Polri. Bisa jadi hal tersebut dikarenakan Polri tidak pernah menawarkan suatu hubungan yang bersifat mutualisme; saling menguntungkan antara Depdagri dan Mabes Polri, serta Pemda dengan Polda dan atau Polres terkait.¹³

Ketiga, ada keengganan untuk berbagi tanggung jawab dengan instansi lain, termasuk Depdagri dan Pemda. Hal tersebut menjadi semacam penyakit yang menghinggapi hampir semua kepolisian yang pernah berada satu organisasi dan atau di bawah kendali militer dan atau Departemen Pertahanan.¹⁴ Hal yang sama juga menjadi bagian yang menyulitkan upaya membangun kerja sama dan mencoba berbagi tanggung jawab antara Polri dengan Depdagri dan atau Pemda. Hal ini tercermin dari berbagai Skep Kapolri dan Peraturan Kapolri terkait dengan Polmas yang membatasi bentuk kerja sama Polri dengan Pemda hanya sebatas dukungan tanpa pamrih dari Pemda berkaitan dengan program Polmas. Bentuk koordinasi yang ditawarkan dalam Peraturan Kapolri No. 7 Tahun 2008 pasal 23 poin C, hanya menjadikan Pemda sebagai bagian dari *stake holder* yang membutuhkan dukungan keamanan dari Polri dengan program Polmas-nya. Dalam banyak kasus bahkan Pemda diposisikan setara

lihat juga "Polmas Bisa Cegah Konflik Pemilu" www.radarsemarang.com/.../5816-polmas-bisa-cegah-konflik-pemilu.html. (Diakses 29 Agustus 2009).

¹³ Muradi (2009). *Perjalanan Panjang Reformasi Polri*. Yogyakarta: Tiara Wacana. Hal. 317-320. Lihat juga "Mabes Polri Teliti Dampak Pembangunan di Malut" http://malutpost.com/berita/index.php?option=com_content&task=view&id=2462&Itemid=26 (Diakses 29 Agustus 2009).

¹⁴ Adrianna Beltran. (June, 2009). *Protect and Serve? The Status of Police Reform in Central America*. Washington: WOLA. Hal. 3-10.

dengan masyarakat, sebagai bagian dari 'obyek' Polri berhubungan dengan program Polmas.¹⁵

Keempat, adanya kesadaran semu di internal Polri bahwa hanya Polri dan jajarannya yang dapat menjalankan program Polmas. Hal ini tercermin dari berbagai kerja sama yang dibangun oleh Polri dengan SIP dan KOD-nya dengan pimpinan daerah terkait dengan program Polmas. Berbagai komitmen yang terbangun antara pimpinan SIP dan KOD Polri dengan Pemda seringkali terinterupsi dan akhirnya mentah oleh adanya *tour of duty*, pergantian pimpinan Polri di tingkat Polda dan Polres, tanpa adanya persetujuan dari Pemda dan DPRD setempat. Hal yang harus digarisbawahi adalah juga bahwa setiap pimpinan Polri yang ditempatkan memiliki karakteristik yang berbeda-beda, sehingga kesinambungan kerja sama tersebut juga berhenti pada sebatas kesepakatan, tidak sampai pada implementasi.¹⁶

Sementara itu, dari pihak Pemda sendiri dukungan yang diberikan oleh para pimpinan daerah terkait dengan program Polri relatif tidak bermasalah, dan bersifat hibah, meski ada larangan dari Surat Edaran Mendagri, Peraturan Mendagri, hingga Peraturan Pemerintah, namun daerah masih memiliki celah untuk membantu Polri.¹⁷ Akan tetapi sebagaimana diketahui, bantuan hibah tentu saja bersifat terbatas dan tidak tetap, tergantung keputusan dan dinamika politik yang terjadi di tingkat lokal.¹⁸ Dalam hal ini, kesinambungan dukungan anggaran dari Pemda menjadi bagian yang harus dipikirkan oleh pimpinan Polri. Himbauan kepada para pimpinan Polri di daerah untuk melakukan berbagai pendekatan kepada pimpinan daerah dan DPRD menjadi bagian yang terus dilakukan. Mulai dari Skep Kapolri, Peraturan Kapolri, Surat Perintah Kapolri, Telegram Rahasia, hingga himbauan lisan. Namun demikian, realitasnya kondisi tersebut belum mendapatkan respon yang positif, jikapun ada, cenderung bersifat

¹⁵ "Pemda dan Polisi Kerja sama Lakukan OL 2008" <http://www.radarsulteng.com/berita/index.asp?Berita=utama&id=46625> (Diakses 29 Agustus 2009).

¹⁶ "Polmas; Pemkot-DPRD-Poltabs Teken Mo" http://www.depdagri.go.id/konten.php?nama=BeritaDaerah&op=detail_berita_daerah&id=120 (Diakses 29 Agustus 2009).

¹⁷ "Pemda Dilarang Beri Bantuan Pada Polisi" <http://www.endonesia.com/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&cid=21&artid=1569> (Diakses 29 Agustus 2009).

¹⁸ Lihat misalnya "Tiap Polisi Dibekali Dua Buku Polmas" <http://www.suaramerdeka.com/harian/0608/25/ked08.htm> (Diakses 29 Agustus 2009).

sektoral dan tidak menyentuh substansi yang diharapkan oleh Mabes Polri di tengah minimnya anggaran dari pos APBN. Agaknya Polri melupakan satu hal yang paling esensi, bahwa setiap keputusan politik terkait dengan kucuran anggaran dari pos APBD tidak selamanya gratis, dibutuhkan timbal balik politik yang membuat kepala daerah dan DPRD akan cenderung memprioritaskan adanya anggaran untuk Polri secara reguler. Tentu saja dengan tetap mendapatkan persetujuan dari Mendagri, sebagaimana yang diatur dalam UU Pemda.

Ada empat asumsi mengapa Pemda tidak secara tegas dan terbuka, serta reguler membantu operasional Polri, khususnya program Polmas, selain karena adanya larangan dari Mendagri yakni: *Pertama*, hubungan antara Polri, khususnya Polda dan Polres tidak bersifat hierarkis dan tidak ada garis kerja sama yang terikat satu dengan yang lainnya. Pemda secara reguler melapor ke presiden dengan perantara Mendagri, sementara Polda dan Polres langsung ke Kapolri, yang juga di bawah presiden. Hubungan keduanya lebih pada koordinasi dan operasionalisasi di kewilayahan. Sehingga, yang dibutuhkan hanyalah sebatas koordinasi dan komunikasi.¹⁹ Jika pun ada bantuan yang bersifat hibah, disebabkan adanya permintaan dari Polda dan atau Polres terkait dukungan terhadap terpeliharanya keamanan dan ketertiban yang kondusif.²⁰

Kedua, tidak adanya keuntungan politik yang bersifat permanen bagi Pemda. Selama ini Polri melihat daerah hanyalah sebatas daerah operasional yang mesti diamankan. Sehingga setiap dinamika pergantian pimpinan Polri di daerah hanya dikoordinasikan kepada pimpinan daerah dalam bentuk pemberitahuan tertulis dan atau lisan. Hampir tidak ada, setidaknya Pemda diminta untuk mengusulkan

¹⁹ "Kapolda NTB: Sebagai Aparat Penegak Hukum Harus Tegas" <http://www.nusatenggara.com/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&cid=9&artid=6183> (Diakses 29 Agustus 2009).

²⁰ Sebagaimana diketahui ada tiga mekanisme pemberian hibah dari pos APBD kepada instansi vertikal, yaitu diajukan oleh instansi vertikal terkait, usulan dari kepala daerah berdasarkan analisis terhadap realitas yang ada, dan yang terakhir merupakan inisiatif komisi-komisi yang berada di DPRD yang terkait langsung dengan instansi vertikal yang dimaksud, yang kemudian dikonsultasikan kepada kepala daerah. Lebih lanjut lihat misalnya "Cirebon Hibahkan Dana APBD untuk Polisi dan Jaksa" <http://www.temppointeraktif.com/share/?act=TmV3cw=&type=UHJpbnQ=&media=bmV3cw=&y=JEdMT0JBTfNbeV0=&m=JEdMT0JBTfNbbV0=&d=JEdMT0JBTfNbZF0=&id=MTc5NzE0> (Diakses 29 Agustus 2009).

nama terkait dengan pimpinan Polri di daerah. Hal ini makin memperkuat Polri sebagai kepolisian nasional, di satu sisi, disisi lain hal ini mengindikasikan bahwa Polri sebagai kepolisian nasional terkesan kaku, dan kurang lentur. Banyak negara dengan model kepolisian nasional pada praktiknya melibatkan Pemerintah lokal sebagai pemangku kepentingan. Sebut saja misalnya China yang sangat sentralistik, ternyata juga membagi kewenangan kepolisiannya kepada otoritas lokal.²¹ Sementara untuk contoh yang lebih demokratis misalnya Inggris, yang menjadikan otoritas lokal sebagai bagian terpenting dalam membangun dan mengembangkan lembaga kepolisiannya.²² Hingga negara yang paling dekat karakteristiknya dengan Indonesia, Filipina, juga membagi kewenangannya kepada otoritas lokal. Efek positifnya tentu saja otoritas lokal akan juga memikirkan bagaimana agar operasional dan kesejahteraan anggota polisi terpenuhi dan menjadi perhatian yang serius.²³

Ketiga, terbangunnya mekanisme pengawasan yang lebih ketat di tingkat daerah. Hal ini membuat kepala daerah cenderung berhati-hati dalam mengeluarkan anggaran terkait dengan bantuan dan hibah. Kecenderungan ini pada akhirnya membuat Pemda terkesan pelit dan tidak mengabulkan berbagai permohonan dan pengajuan bantuan anggaran yang datang dari instansi vertikal, termasuk Polri. Banyak kasus, kepala daerah, baik yang masih menjabat ataupun tidak lagi menjabat harus mempertanggungjawabkan pengeluaran anggaran yang berhubungan dengan instansi vertikal.²⁴

Keempat, hubungan langsung antara Polri dengan masyarakat, tidak dimulai oleh suatu inisiasi dan pendekatan dari unsur peme-

²¹ Kam C Wong. (June., 2001). The Philosophy of Community Policing in China. Police Quarterly. Vol. 4, No. 2. Sage Publications. Lihat juga Wu, Yuning and Ivan Y. Sun. (Jan., 2009). Citizen Trust in Police: The Case of China. PoliceQuarterly. Vol. XX, No. X. Pp. 1-22.

²² David H. Bavley (1992). Comparative Organization of the Police in English-Speaking Countries. Crime and Justice, Vol. 15, Modern Policing, The University of Chicago University Press. hal. 231-252.

²³ Alfred W. Mc Coy, R. Anderson Sutton, and Thongchai Winichakul. (2006). *Policing America's Empire: The United States, The Philippines and the Rise of Surveillance State (New Perspectives) in Southeast Asian Studies*. Wisconsin: University of Wisconsin Press. khususnya bab 2.

²⁴ Lihat misalnya "KPK vs Kepala Daerah Koruptor, Berburu Raja Kecil" <http://www.harian-sumutpos.com/2009/06/kpk-vs-kepala-daerah-koruptor-berburu-raja-kecil.html> (Diakses 29 Agustus 2009).

rintahan sehingga kesan bahwa Pemda hanya sebagai penggembira nampak sekali. Bahkan cenderung Pemda ditinggalkan ketika Polri secara kelembagaan dapat menjalankan program tersebut dengan dukungan lembaga donor.²⁵ Dalam konteks kerja sama pun juga sering terkendala dengan tidak dapat lamanya seorang pimpinan Polri di daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota, karena adanya kebijakan *Tour of duty*, di mana seorang kepala polisi di provinsi dan kabupaten/kota tidak pernah lebih dari tiga tahun menjabat di suatu provinsi dan atau kabupaten/kota.²⁶ Bentuk kerja sama terkait dengan program Polmas pada akhirnya tidak efektif. Sebagai institusi politik, Pemda tentu membutuhkan juga pertanggungjawaban politik yang berkesinambungan. Sekedar ilustrasi misalnya seorang Kapolda atau Kapolres yang telah melakukan kesepakatan kerja sama terkait dengan bantuan anggaran dan sarana dan prasarana serta berbagai ijin pemanfaatan lahan dengan pimpinan daerah, kemudian dalam hitungan bulan ke depan berganti dengan pimpinan kepolisian yang baru. Dalam konteks pertanggungjawaban politik hal ini sulit untuk ditemukan benang merahnya. Sementara dalam konteks kepemimpinan juga terkendala karena setiap pemimpin memiliki gaya yang berbeda-beda. Sedangkan yang berhubungan dengan program Polmas sendiri adalah pada langkah keberlangsungan mengawal program ini hingga berjalan dengan baik. Hal ini perlu digarisbawahi, mengingat kultur masyarakat juga memegang peranan yang tak kalah penting terhadap berhasil tidaknya program ini.

Asumsi-asumsi tersebut di atas secara politik membatasi hubungan dan kerja sama Polri dengan Depdagri, dan atau dengan Pemda secara langsung berkaitan dengan peran dan tugas Polri umumnya, dan program Polmas, khususnya. Hal tersebut menjadi semacam legitimasi yang pada akhirnya menghalangi upaya membangun kerja sama yang lebih strategis. Masing-masing institusi memiliki pakem politik yang pada akhirnya membatasi kreativitas politik. Keterbatasan dan kendala ini pada akhirnya membawa kon-

²⁵ Lihat misalnya "PTIK: Masyarakat Harus Berani Kritik Polri" <http://www.suaramerdeka.com/cybernews/harian/0802/09/dar9.htm> (Diakses 29 Agustus 2009).

²⁶ Lihat misalnya "Kapolres Aceh Timur Diminta Jangan Diganti" <http://www.serambinews.com/news/kapolres-aceh-timur-diminta-jangan-diganti> (Diakses 29 Agustus 2009).

sekuensi yang serius bagi Polri terkait dengan program Polmas khususnya, maupun Pemda sendiri. Ada empat konsekuensi sebagai akibat belum berjalannya kerja sama yang strategis antara Polri dengan Pemda berhubungan dengan program Polmas, yaitu: *Pertama*, tidak berjalan efektifnya program Polmas, di mana Pemda merupakan salah satu institusi yang harus terlibat aktif dalam pensuksesannya di samping masyarakat, media, dan pengusaha. Hal ini di satu sisi akan menyulitkan Polri dalam penanggulangan masalah kejahatan dan penegakan hukum, di sisi lain, Pemda juga akan disulitkan dengan maraknya Penyakit Masyarakat (Pekat) sebagai eksese negatif dari belum optimalnya program tersebut.

Kedua, stagnasinya pola kerja sama dan koordinasi antara Polri dengan Pemda terkait dengan peran dan fungsi Polri secara umum, dan khususnya Polmas. Stagnasi ini bisa berimplikasi pada keterbatasan ruang gerak Polri, karena minimnya anggaran, dan kemudian cenderung memanfaatkan anggaran *off-budget* yang bersumber dari aktivitas kriminal seperti perjudian, prostitusi, dan narkoba, baik dimanfaatkan institusi maupun operasional perorangan.

Ketiga, munculnya ego sektoral antara Polri dengan Pemda. Poin ini memang belum mengemuka, sebagaimana TNI dan Polri pasca pemisahan. Namun riak-riak yang mengarah ke kondisi tersebut mulai muncul, misalnya keterlibatan Polri dalam operasi kependudukan dan pembersihan Pedagang Kaki Lima (PKL) yang digelar Pemda yang menerjunkan Satpol PP. Dalam berbagai operasi tersebut dalam beberapa kasus kerap bersinggungan, antara upaya menjaga ketentraman dan ketertiban (Tramtib) yang menjadi domain Satpol PP, dengan keamanan dan ketertiban masyarakat (Kamtibmas) dan penegakan hukum yang menjadi wewenang Polri.²⁷

Keempat, berkembangnya wacana di masyarakat terkait dengan tidak berjalannya koordinasi antara Pemda dengan Polri. Dalam banyak kasus, sesungguhnya interaksi antara Pemda dan Polri dibutuhkan untuk meminimalisir penyimpangan perilaku di masyarakat,

²⁷ Lihat misalnya "Penilaian Tim dari Pemkab Bekasi" <http://www.hupelita.com/baca.php?id=70225> (Diakses 29 Agustus 2009) lihat juga, "Membuang Kesan Arogan Satpol PP" <http://suaramerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2008/03/03/3395/Membuang.Kesan.Arogan.Satpol.PP> (Diakses 29 Agustus 2009).

baik yang dilakukan oleh oknum Polri, Pemda maupun masyarakat atas nama kedua institusi tersebut. Sekedar ilustrasi misalnya, terbentuknya FKPM di beberapa daerah justru dimanfaatkan oleh oknum masyarakat untuk kepentingan pribadi, disamping itu dalam banyak kasus, oknum Polri juga kerap memanfaatkan ketidaktahuan masyarakat tentang konsep dan implementasi Polmas untuk kepentingan sesaat.²⁸ Hal ini tentu saja dapat diminimalisir jika kerja sama antara Polri dan Pemda berjalan efektif, khususnya pada program Polmas.

MODEL KERJA SAMA POLRI-PEMDA

Secara teoretik dan praktik, program Polmas hanya akan menjadi program yang terbatas apabila Polri tidak berupaya menawarkan bentuk kerja sama yang konkret dengan Pemda. Sebab, bagaimanapun Pemda memiliki sumber daya dan kepentingan yang sedikit banyak tidak dimiliki oleh Polri sebagai institusi nasional. Setidaknya ada tiga hal yang dimiliki oleh Pemda terkait dengan keberhasilan program Polmas bila mengacu pada UU No. 32 Tahun 2004, yaitu anggaran, sarana dan prasarana, serta perijinan pemanfaatan lahan.

Pada poin pertama, sebagaimana diketahui bahwa kebijakan Otonomi Daerah membuat kepala daerah dan DPRD memiliki kewenangan yang luar biasa dalam memutuskan berbagai kepentingan yang berkaitan dengan daerahnya. Hal yang mana termasuk juga terkait dengan anggaran. Sebagai institusi nasional, Polri hanya terbatas menerima anggaran dari pos APBN, jika pun ada bantuan yang bersifat hibah dari pos APBD dan bantuan masyarakat, sifatnya tidak tetap dan terbatas. Apalagi harus diakui bahwa anggaran untuk Polri dari pos APBN hanya memenuhi kebutuhan rutin dan operasional sebesar 40 hingga 60 persen dari kebutuhan anggaran. Meski harus diakui bahwa anggaran Polri dari tahun ke tahun mengalami kenaikan. Bahkan pada anggaran tahun 2009, anggaran Polri naik hingga 11 persen dari anggaran tahun sebelumnya (lihat Tabel 1), akan tetapi

²⁸ Lihat misalnya "Pencapaian Program Polri Belum Memuaskan" <http://www.radarbanten.com/mod.php?mod=publisher&op=printarticle&artid=43692> (Diakses 29 Agustus 2009).

kenaikan anggaran tersebut juga dibarengi dengan kenaikan jumlah anggota Polri yang mencapai angka 400 ribu personil.

Hal ini tentu saja pengaruhnya tidak begitu terasa, apalagi dari anggaran tersebut juga untuk pengembangan unit Anti teror, Densus 88 AT, yang juga didanai oleh negara donor, seperti Amerika Serikat dan Australia. Dengan demikian, angka pemenuhan anggaran dari pos APBN belum beranjak dari angka 40-60 persen dari total kebutuhan. Hal ini berpengaruh pula pada akselerasi program Polmas. Apabila berharap dari partisipasi masyarakat dan pengusaha terkait pembiayaan operasional Polmas tentu akan terbatas di daerah perkotaan dan wilayah industri. Sementara untuk pengembangan program Polmas di pedesaan dan daerah lainnya, maka dukungan dari Pemda menjadi sangat dibutuhkan.

Karena itulah partisipasi Pemda dalam pembiayaan operasional Polri, khususnya di wilayahnya menjadi sangat penting. Setidaknya bisa sedikit mengurangi tingkat penyelewengan wewenang dan mempercepat implementasi program Polmas. Sedangkan Pemda ikut diuntungkan karena wilayahnya akan kondusif dari berbagai aktivitas kriminal.

Tabel 1. Anggaran Polri dari APBN 2004-2009

Dalam Juta US\$ (US\$ 1= Rp 9.400)

Tahun	Jumlah	Kenaikan
2004	US\$ 11.324	-
2005	US\$ 11.877	4,89%
2006	US\$ 17.849	10,23%
2007	US\$ 19.393	8,65%
2008	US\$ 24.468	19,70%
2009	US\$ 27.340	11,73%

Sumber: Data Diolah dari berbagai Sumber

Tabel 2. Perbandingan Rasio Anggota Polri dan Penduduk Nasional di Beberapa Provinsi

Daerah	Rasio
Nasional	1:685
Kalimantan Timur	1:300
Bali	1:300
Maluku	1:300
Sulawesi Tengah	1:500
Kalimantan Tengah	1:750
Jawa Barat	1:1100
Jawa Tengah	1:1100
Sumatera Utara	1:1200
Sumatera Selatan	1:1200

Sumber: Muradi (2009).

Sementara, terkait dengan sarana dan prasarana, Pemda memegang peranan yang sangat strategis terkait dengan pemanfaatan fasilitas publik seperti balai desa. Tentu saja akan lebih terlegitimasi apabila program tersebut tidak hanya berdasarkan pada perijinan kepala desa atau lurah setempat, namun merupakan program yang terintegral dengan pembangunan wilayah. Hal ini berarti akan membuat program tersebut berjalan beriringan dengan esensi pembangunan kewilayahan yang menjadi perhatian Pemda. Artinya meskipun ada unsur partisipasi masyarakat dan pengusaha terkait pengembangan sarana dan prasarana, sekecil apapun peran Pemda harus dilibatkan.

Berkaitan dengan perijinan pemanfaatan lahan, juga menjadi bagian yang tidak kalah pentingnya peran Pemda, karena pemanfaatan lahan bagi pos polisi dan balai FKPM yang hendak dibangun oleh Polri dengan bantuan pengusaha dan atau partisipasi masyarakat tetap membutuhkan ijin pemanfaatan lahan oleh Polri terkait dengan program Polmas. Tanpa ijin tersebut, keberadaan pos polisi dan balai FKPM yang dibangun khusus untuk program Polmas akan mendapatkan masalah di kemudian hari, terkait dengan pemanfaatan lahan dan kemungkinan perijinan mendirikan bangunan (IMB) dan

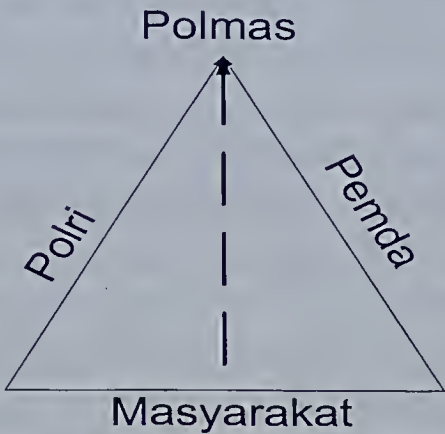
lain sebagainya. Dalam konteks ini, melibatkan Pemda menjadi sangat strategis.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, dibutuhkan satu rangkaian kerja sama yang bersifat mengikat antara Pemda dan Polri dalam menyukseskan program Polmas. Nilai strategis yang didapat akan melapangkan jalan bagi Polri untuk kerja sama dalam konteks yang lebih luas dengan Pemda. Pada Gambar 1, terdapat Segitiga Polmas, yang mengkaitkan antara Polri, Pemda, dan masyarakat. Segitiga Polmas dimaksudkan untuk mempertegas hubungan kerja sama antara Polri, Pemda, dan masyarakat sebagai pemangku kepentingan. Segitiga Polmas dimaknai sebagai sebuah kesinambungan sebuah program yang tanpa ketiga elemen itu, maka program tersebut tidak akan berjalan maksimal.

Perlu digarisbawahi bahwa keberadaan organisasi donor, pengusaha, serta media merupakan suplemen dalam penyuksesan program Polmas. Khusus organisasi donor dapat disebut sebagai penginisiasi awal yang bersifat sementara. Sedangkan pengusaha dan media harus dipandang sebagai pendukung dari proses berjalannya program Polmas. Keberadaan pengusaha dan pengelola pertokoan, pabrik, dan lain sebagainya yang membantu pembiayaan pembangunan pos polisi dan atau balai FKPM merupakan bentuk lain dari partisipasi masyarakat dalam menyukseskan program Polmas. Dalam Gambar 1 tersebut masyarakat menjadi lanskap dari program Polmas dengan Polri dan Pemda sebagai bagian dari pendukung utama. Selama ini, dari berbagai Skep Kapolri, Peraturan Kapolri, hingga Telegram Rahasia (TR) Kapolri inisiasi program ada dalam lingkup Polri, dengan memosisikan masyarakat sebagai 'obyek' dan Pemda sebagai pelengkap saja.

Dalam konteks ideal ke depan, masyarakat diharapkan akan memegang peranan yang sangat strategis, dengan Polri dan Pemda sebagai penyelia. Artinya bila mengacu pada Gambar 1 di bawah, perlu ada perubahan paradigma tentang program Polmas di internal Polri, selain melibatkan masyarakat dan Pemda secara aktif. Kesetaraan peran dan fungsi antara tiga aktor; Polri, Pemda, dan masyarakat harus dipraktikkan secara utuh oleh Polri sebagai penginisiasi program, tidak hanya secara teoretik tertulis dalam berbagai program

kebijakan yang ada selama ini. Artinya akan ada semacam langkah berikutnya dari program yang dibuat oleh Polri untuk kemudian dijalankan secara mandiri oleh masyarakat dengan tetap di supervisi oleh Polri bersama Pemda.



Gambar 1.
Segitiga Polmas

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dibutuhkan model kerja sama antara Polri dan Pemda berkaitan dengan program Polmas. Ada lima model dengan berbagai persyaratan yang mengikutinya yang dapat diimplementasikan oleh Polri dan Pemda, yaitu: *Pertama*, model yang diadopsi oleh Polri dengan melakukan himbauan kepada pimpinan SIP dan KOD di Polda dan Polres untuk menjalin kerja sama dengan Pemda berkaitan dengan program Polmas maupun secara umum tugas Polri. Model ini sesungguhnya dapat dijalankan dengan minimum program. Dalam pengertian bahwa model ini dapat berjalan dengan memosisikan Polri sebagai penegak hukum semata, dalam konteks polisi tradisional, bukan mengedepankan program Polmas yang lebih strategis dan merubah paradigma polisi dan masyarakat.

Bisa jadi model ini sukses ketika pendekatan kepolisian tradisional masih dipraktikkan, namun sulit sekali dapat mendukung program Polmas. Karena model ini tidak memiliki efek politis yang mengikat satu dengan yang lain, antara kepala daerah dan pimpinan Polri di SIP maupun KOD, sifatnya hanya hubungan baik antara pimpinan kedua instansi tersebut, dan hanya bersifat hibah. Bagaimana Polri dapat merasakan keberhasilan pendekatan model ini, tergantung pada

pendekatan dan komunikasi politik pimpinan SIP dan KOD kepada Pemda, itupun tidak terukur, dan sangat besar kemungkinannya untuk disalahgunakan, karena bersifat personal dan tertutup.

Kedua, model Pendekatan Non-birokrasi. Model ini juga telah dipraktikkan oleh Polri sejak program Polmas pertamakali diluncurkan. Hampir di setiap Skep Kapolri, dan Peraturan Kapolri ditegaskan pentingnya pelibatan Pemda dalam menyukseskan program Polmas. Dengan difasilitasi organisasi donor seperti IOM, JICA Foundation, Asia Foundation, Partnership, dan lain sebagainya Polri mengadakan perjanjian kerja sama (MoU) dengan Pemda berkaitan dengan Polmas. Akan tetapi sekali lagi terbentur pada aturan legalitas politis antara Polri dan Pemda. Sehingga yang dapat dibantu oleh Pemda hanya pada penyediaan sarana dan prasarana yang memanfaatkan Balai Desa dan atau Ruang Rapat milik Pemda sebagai tempat rapat dan sekretariat FKPM, maupun ijin pemanfaatan lahan dalam pendirian pos polisi, dan atau balai FKPM. Untuk pendanaan, sekali lagi terbatas pada bantuan hibah yang bersifat tidak mengikat dan dengan jumlah yang terbatas.

Permasalahan dalam model ini masih terkait pada 'Polri centris' terkait dengan konsep dan pelibatan secara terbuka dari Pemda masih dibatasi pada operasionalisasi di lapangan. Dengan model inipun Polri masih dapat mengklaim bahwa program Polmas berjalan dengan baik di beberapa provinsi, dengan dukungan lembaga donor. Beberapa provinsi yang telah cukup banyak berdirinya FKPM adalah Sumatera Utara, Lampung, Yogyakarta, Jawa Barat, Nusa Tenggara Barat, dan lain sebagainya.

Ketiga, model kerja sama terbuka antara pimpinan Polri dan kepala daerah. Model ini selangkah lebih maju dari model kedua, namun secara terbuka Polri bersedia melakukan koordinasi dan pelaporan pemanfaatan anggaran yang didapat dari APBD, setiap tahunnya, dengan tetap menitikberatkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran oleh kepala daerah. Hal ini dilakukan guna menyasati sejumlah aturan yang terdapat pada UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Polri, dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemda. Sebagai polisi nasional, pertanggungjawaban pimpinan Polri di daerah secara hirarkis kepada Kapolri dan kemudian kepada eksekutif.

Pada model ini juga ditekankan akan pentingnya pimpinan Polri menjabat setidaknya tiga tahun di setiap Polda dan Polres. Hal ini akan mempererat bentuk kerja sama dengan pimpinan daerah dan DPRD setempat. Sebab, keengganan pimpinan daerah melakukan kerja sama yang bersifat terbuka dengan pimpinan Polri di wilayahnya, karena masa jabatannya tidak jelas berakhirnya, dan terkena aturan *Tour of Duty* yang ditetapkan Mabes Polri, serta ketidaksediaan Polri untuk mempertanggungjawabkan atau setidaknya melaporkan pemanfaatan anggaran yang berasal dari pos APBD.

Keempat, model kerja sama Mabes Polri dan Depdagri. Model ini secara kelembagaan relatif ideal, karena memberikan kesempatan kepada Depdagri sebagai 'induk' dari Pemda-pemda untuk menegosiasikan pola hubungan yang bersifat mutualisme; saling menguntungkan dengan Mabes Polri. Dengan berbagai kewenangan yang dimiliki oleh Pemda, maka posisi tawar Pemda harus dilihat lebih tinggi baik oleh Mabes Polri maupun Depdagri. Hal ini mengindikasikan bahwa ada kewenangan Polri yang di-*share* kepada Pemda, minimal pada dua hal yaitu: *Pertama*, Pemda dan DPRD diberi kewenangan untuk mengajukan calon pimpinan kepala Polri di wilayahnya, baik di tingkat Polda (SIP), Polwil/Polwiltabes, dan Polres (KOD). Kapolri, melalui mekanisme internalnya dapat menggodok usulan tersebut dengan memperhatikan sosiologis kewilayahan, maupun prinsip "local boy for local job". *Kedua*, adanya mekanisme pertanggungjawaban kinerja dan pemanfaatan anggaran kepada Pemda dan DPRD, selain kepada pimpinan Polri. Mekanisme pertanggungjawaban ini juga akan dijadikan rujukan bagi pimpinan daerah untuk membuat rekomendasi kepada Mabes Polri terkait dengan kinerja yang bersangkutan selama memimpin di wilayahnya. Dengan dua hal tersebut, setidaknya Mabes Polri mendapatkan berbagai masukan tanpa harus kehilangan esensinya sebagai kepolisian nasional.

Ketiga, Model pelibatan eksekutif, dalam hal ini Presiden untuk mengeluarkan legalitas setingkat Keputusan Presiden (Keppres) untuk mendorong Polri dan Depdagri untuk membicarakan berbagai kemungkinan kerja sama, koordinasi, hingga pada pelimpahan sebagian wewenangnya untuk suksesnya program-program Polri, dan

khususnya Polmas. Keppres ini dibutuhkan untuk 'memaksa' kedua institusi tersebut melakukan pembicaraan yang bersifat strategis. Sebagai pembantu presiden, Mendagri dan Kapolri seharusnya patuh untuk menjalankan apa yang menjadi kebijakan eksekutif, dengan catatan kedua institusi tersebut mendapatkan keuntungan dari proses yang ada. Keberadaan Keppres juga diasumsikan untuk tidak perlu melakukan revisi terhadap undang-undang yang ada, apalagi sampai mengubah status masing-masing institusi.

Dengan adanya Keppres tersebut keberadaan program Polmas tidak lagi menjadi 'Polri centris' tapi merupakan kombinasi dari sentuhan kedua institusi tersebut. Bisa juga ditegaskan secara konseptual dan kesediaan SDM Polri lebih siap, sehingga Pemda hanya akan memastikan bahwa program ini dapat berjalan sebagaimana harapan Polri dengan adanya supervisi yang lebih ketat dan terukur, hingga masyarakat secara utuh lebih siap dalam menjalankan fungsi pemolisiannya di lingkungan masing-masing.

PENUTUP

Berhasil tidaknya program Polmas tidak hanya menjadi tanggung jawab Polri semata; yang secara institusi memiliki kepentingan untuk mengubah paradigma di internal dan di masyarakat terkait dengan pengamanan lingkungan. Program tersebut pada akhirnya juga melibatkan Pemda. Hal ini disebabkan karena Pemda mendapatkan manfaat secara langsung terkait dengan berhasil-tidaknya program tersebut. Beberapa kewenangan yang dimiliki oleh Pemda harus dimanfaatkan oleh Polri demi suksesnya program tersebut. Dan tentu saja tidak gratis, ada berbagi kewenangan yang mengikuti keduanya untuk duduk bersama dan memastikan program tersebut berjalan dengan baik. Di satu sisi, Polri memiliki konsep dan SDM yang relatif lebih siap, namun minim sarana dan prasarana, serta anggaran operasional yang terbatas. Sedangkan di sisi lain Pemda memiliki anggaran dari pos APBD, sarana dan prasarana, serta kewenangan dalam memberikan pemanfaatan lahan yang bisa mendukung suksesnya program Polmas, dan program-program Polri lainnya di masa yang akan datang.

Sekarang bola panas tersebut ada di tangan Polri, masalahnya apakah Polri bersedia membagi kewenangannya kepada Pemda untuk suksesnya program Polmas, atau masih mengedepankan ego kelembagaannya untuk tetap tidak beranjak dari tawaran yang termakhtub dalam Skep Kapolri dan Peraturan Kapolri? Di mana tetap memosisikan lembaga dan institusi lain hanya sebagai pelengkap dari setiap program Polri, umumnya dan program Polmas khususnya. Bila yang kedua dipilih Polri, maka hampir dipastikan implementasi Polmas di Indonesia hanya akan terbatas pada wacana dan terbelenggu oleh berbagai keterbatasan.

Kebangkitan dan Peran Strategis China dalam Kerja Sama Asia Timur: Perspektif Indonesia

Rizal Sukma

Upaya China untuk memproyeksikan citranya yang cinta damai di kawasan Asia Tenggara relatif berhasil. Hubungan China dengan seluruh Negara Asia Tenggara pada umumnya semakin membaik. China tidak lagi dilihat sebagai ancaman bagi kawasan, dan sekarang dilihat sebagai mesin kemajuan ekonomi yang melahirkan peluang bagi negara-negara lain untuk ikut menikmati kemajuan ekonomi China. Di samping itu kebijakan China terhadap Asia Tenggara selama dua decade terakhir ini, didasarkan pada kebutuhan untuk mendapat kepercayaan negara-negara kawasan melalui intensifikasi kerja sama ekonomi, investasi, kebudayaan, perdagangan dan kerja sama keamanan. Melalui peningkatan hubungan ini, China berharap bisa menghapus kekhawatiran akan kebangkitan China.

PENGANTAR

Memasuki abad ke-21, kebangkitan Republik Rakyat China (RRC), selanjutnya disingkat China, merupakan sebuah fenomena dramatis dalam hubungan internasional kontemporer. Fenomena tersebut akan semakin mewarnai dinamika politik-ekonomi global dan regional dalam beberapa dekade mendatang. Implikasi kebangkitan China tersebut akan sangat besar pengaruhnya bagi tatanan regional di kawasan Asia Timur. Oleh karena itu, Indonesia—sebagai salah satu negara kawasan—berkepentingan untuk memiliki sebuah cetak biru yang strategis (*strategic blueprint*), yang memuat identifikasi kepentingan strategis Indonesia, cara kita dalam memposisikan Chi-

na, memahami karakteristik dan implikasi kebangkitan China bagi arsitektur keamanan di kawasan, dan strategi serta kebijakan yang akan diambil dalam merespon perkembangan tersebut.

Tulisan ini merupakan salah satu dari beragam perspektif yang berkembang di Indonesia mengenai kebangkitan dan peran strategis China dalam kerja sama Asia Timur. Pembahasan akan difokuskan pada tiga pertanyaan utama. Pertama, apa visi dan kepentingan strategis Indonesia di Asia Timur? Kedua, bagaimana Indonesia memandang peran China dalam kaitannya dengan kepentingan strategis Indonesia tersebut? Ketiga, bagaimana memaksimalkan kemitraan strategis Indonesia-China untuk dapat memberikan kontribusi yang lebih besar bagi terwujudnya sebuah Asia Timur yang stabil, damai dan sejahtera?

KEPENTINGAN STRATEGIS INDONESIA

Bagi Indonesia, kawasan Asia Timur haruslah menjadi kawasan damai, stabil dan sejahtera, dimana ketiga nilai tersebut dicapai melalui kerja bersama diantara negara-negara pemangku kepentingan (*stakeholders*). Stabilitas regional harus dicapai melalui cara pandang "keamanan dengan" (*security with*) dan bukan melalui cara pandang "keamanan dari" (*security from*). Indonesia menghendaki sebuah Asia Timur yang ditandai oleh pola-pola kerja sama antar negara sebagai norma (*norms*), bukan sebagai pengecualian (*exception*). Pada saat yang sama, secara ideal Indonesia juga berharap kawasan ini tidak ditandai oleh keberadaan rivalitas antar negara yang permanen.

Dalam konteks keberadaan kekuatan-kekuatan besar dan implikasinya bagi perkembangan arsitektur regional di kawasan Asia Timur, kepentingan strategis Indonesia pada dasarnya adalah: (1) terbentuknya arsitektur regional yang tidak memaksa Indonesia untuk mengambil pilihan antara *bandwagoning* atau *balancing* diantara negara-negara besar; (2) menjamin relevansi strategis Indonesia sebagai kekuatan menengah (*middle power*) di mata semua negara besar di kawasan, dan (3) terbukanya peluang untuk memanfaatkan hubungan dengan negara-negara besar bagi kepentingan nasional Indonesia. Pada tingkat taktis, untuk memastikan kemampuan Indo-

nesia dalam menjamin tiga kepentingan strategis tersebut, dalam kurun waktu 5 sampai 10 tahun mendatang, Indonesia diharapkan dapat mengambil peran penting dan ikut dalam mempengaruhi bentuk arsitektur regional di masa mendatang.

CHINA DALAM PERKEMBANGAN ARSITEKTUR KEAMANAN REGIONAL

Lantas, dalam konteks kepentingan strategis dan taktis Indonesia seperti yang disebut di atas, bagaimana Indonesia melihat posisi China dalam perkembangan arsitektur regional dewasa ini? Dengan perkembangan ekonomi yang mengesankan, adalah wajar apabila meningkatnya tingkat kemakmuran di China akan berdampak pada keseluruhan kekuatan nasional (*comprehensive national strength* atau *zhonghe guoli*).

Pertama, kekuatan militer China akan terus berkembang sejalan dengan peningkatan kemajuan ekonomi. Peningkatan kekuatan ekonomi telah memungkinkan China mengalokasikan kekayaannya untuk memodernisasikan dan membangun kemampuan militer. Dalam konteks kawasan Asia-Pasifik, China tidak hanya merupakan sebuah kekuatan ekonomi tetapi juga telah menjelma menjadi sebuah kekuatan militer.

Kedua, China juga telah menunjukkan bahwa sekarang negara itu berada dalam posisi untuk menggunakan *soft power* secara mengesankan, khususnya dalam bentuk meningkatnya pengaruh politik dan diplomatik sebagai sebuah negara besar (*daguo*) yang mengalami kebangkitan.

Ketiga, meningkatnya arti penting China sebagai kekuatan ekonomi dan militer melahirkan kesempatan bagi negara itu untuk mengkonsolidasikan pengaruh politik dan diplomatik di kawasan. Dengan meningkatnya *hard power* dan *soft power*, China sekarang ini merupakan sebuah negara dengan rasa percaya diri yang kuat dan sikap nasionalisme yang tinggi, yang sedang mencari posisi yang tepat dalam masyarakat internasional.

Kebangkitan China jelas melahirkan implikasi penting bagi hubungan internasional di Asia Timur, dan menjadi katalis bagi pergeseran kekuatan (*power shift*) yang dinamis di kawasan.¹ Bagi kawasan Asia Timur, kebangkitan China telah melahirkan masalah klasik dalam hubungan internasional, yaitu bagaimana menghadapi tampilnya sebuah kekuatan baru.² Oleh karena itu, karakteristik dan dinamika hubungan antar negara besar di kawasan di masa mendatang akan ditentukan oleh respon mereka terhadap fenomena kebangkitan China ini.

Para pemimpin China sendiri mengalami dilema yang rumit akibat kebangkitan negara mereka itu. Di satu sisi, akibat semakin terintegrasinya kepentingan nasional China –ekonomi dan politik– dengan dunia luar, adalah wajar kalau China menjadi semakin aktif dan memainkan peran yang lebih asertif dalam panggung politik internasional. Di sisi lain, meningkatnya peran China sebagai kekuatan besar telah melahirkan pula sejumlah pertanyaan mengenai hakikat kebangkitannya itu serta mengenai agenda-agendanya di masa mendatang. Misalnya, masih menjadi perdebatan apakah China merupakan negara revisionis atau negara *status-quo*. Seperti yang dilontarkan oleh seorang ahli politik luar negeri China, "salah satu persoalan sulit dalam agenda politik luar negeri Hu Jintao adalah bagaimana menemukan keseimbangan antara membangun pengaruh internasional seraya menyimpan aspirasinya untuk menjadi sebuah kekuatan global."³

China jelas memahami dilema tersebut. Tiga aspek utama politik luar negeri China dewasa ini mencerminkan upayanya dalam mengelola dilema tersebut. *Pertama*, China terus berusaha meyakinkan dunia internasional bahwa kebangkitannya berjalan dengan damai (*peaceful*) dan tidak dimaksudkan untuk mengancam atau menantang

¹ Untuk pembahasan mengenai pergeseran kekuatan ini, lihat David Shambaugh, "The Rise of China and Asia's New Dynamics," in David Shambaugh, ed., *Power Shift: China and Asia's New Dynamics* (Berkeley: University of California Press, 2005).

² Evan S. Medeiros, "Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability," *Washington Quarterly*, Vol 29, No. 1 (Winter 2005-2006), hal. 146.

³ Suisheng Zhao, "Chinese Foreign Policy in Hu's Second Term: Coping With Political Transition Abroad," Foreign Policy Research Institutes E-Notes, 10 May 2008, at <http://www.fpri.org/enotes/20080510.zhao.chineseforeignpolicyhu.html>

siapa pun. Upaya ini antara lain tercermin dalam usahanya untuk mengembangkan konsep *peaceful development* untuk menggambarkan kemajuan-kemajuan yang dicapai selama ini. *Kedua*, China telah juga menekankan keinginannya untuk membangun "dunia yang harmonis" (*harmonious world*). Seperti dikatakan oleh Menteri Luar Negeri Yang Jiechi, sebuah dunia yang harmonis dapat dibentuk apabila semua negara menyelesaikan perbedaan diantara mereka dengan cara-cara damai, memperkuat kerja sama dan pertukaran, dalam rangka menonjolkan unsur-unsur harmoni dan mengurangi unsur-unsur pertentangan.⁴ *Ketiga*, China juga lebih menekankan pendekatan *soft power* dalam menjalankan politik luar negerinya. Ketiga aspek politik luar negeri tersebut dijalankan untuk meredam kekhawatiran akan "ancaman China". Oleh karena itu, China akan terus menjalankan politik luar negeri yang bertujuan untuk menciptakan lingkungan eksternal yang stabil dan aman, untuk menjamin berlanjutnya pembangunan dalam negeri.

Di kawasan Asia Tenggara, upaya China untuk memproyeksikan citranya yang cinta damai relatif berhasil. Hubungan China dengan seluruh negara Asia Tenggara pada umumnya semakin membaik. China tidak lagi dilihat sebagai ancaman bagi kawasan. China sekarang dilihat sebagai mesin kemajuan ekonomi yang melahirkan peluang bagi negara-negara lain untuk ikut menikmati kemajuan ekonomi China itu. Kebijakan China terhadap Asia Tenggara selama dua dekade terakhir ini didasarkan pada kebutuhan untuk mendapat kepercayaan negara-negara kawasan, melalui intensifikasi kerja sama ekonomi, investasi, kebudayaan, perdagangan, dan kerja sama keamanan. Melalui peningkatan hubungan ini, China berharap bisa menghapus kekhawatiran akan kebangkitan China.

Namun, masih terdapat beberapa pertanyaan yang perlu dijawab oleh China. *Pertama*, adalah tidak jelas bagaimana China akan menggunakan pengaruh dan posisinya dalam mencapai kepentingan nasional dan tujuan-tujuan nasionalnya di kawasan. Terlepas dari kemajuan signifikan dalam hubungan China dengan negara-negara

⁴ "China's Diplomacy: New Era, New Vision," *Beijing Review*, No. 12, 20 March 2008, at http://www.bjreview.com.cn/quotes/txt/2008-03/14/content_104922.htm

Asia Tenggara, masih terdapat berbagai masalah dalam hubungan kedua belah pihak. Respon negara-negara ASEAN terhadap kebangkitan China akan dipengaruhi oleh keseriusan dan komitmen China dalam mencari jalan penyelesaian yang menguntungkan semua pihak. Dalam tataran regional, negara-negara ASEAN tidak ingin melihat China yang mencoba mendominasi kawasan dan menyusun hubungannya dengan negara-negara di kawasan berdasarkan pola hubungannya dengan negara-negara besar lainnya. Sejauh ini, China telah mengambil langkah-langkah untuk meyakinkan negara-negara di kawasan bahwa China tidak memiliki niat demikian.

Kedua, status China sebagai kekuatan besar juga melahirkan harapan bahwa China akan menjalankan kewajiban-kewajibannya sebagai kekuatan besar. Misalnya, China diharapkan mengambil peran dan tanggungjawab yang lebih besar dalam mencari penyelesaian terhadap berbagai masalah internasional, terutama dalam menghadapi negara-negara yang dapat merusak norma-norma internasional dan mengancam keamanan internasional. Sekarang ini, ada tanda-tanda bahwa China bersedia memikul tanggungjawab internasional yang lebih besar. Peran China dalam masalah di Sudan, Korea Utara, dan Myanmar, misalnya, telah mendapat apresiasi dari masyarakat internasional. Negara-negara ASEAN menyambut baik kebangkitan China dan berusaha membangun hubungan baik yang stabil dengan China. China juga diharapkan untuk terus menempatkan negara-negara kawasan sebagai mitra sejajar.

Bagi Indonesia, hakikat kebangkitan China juga sarat dengan ketidakpastian seperti yang digambarkan di atas. Indonesia juga menghadapi tantangan dari proses kebangkitan China. Hubungan Indonesia-China, meskipun belakangan ini mulai membaik, tetap diwarnai oleh berbagai komplikasi dan persoalan. Masa depan, respon dan sikap Indonesia terhadap China juga akan ditentukan oleh kemauan China untuk menyelesaikan berbagai persoalan yang timbul dalam hubungan bilateral diantara mereka. Oleh karena itu, adalah penting bagi kedua negara untuk segera memanfaatkan fondasi hubungan yang telah tertuang dalam kesepakatan Kemitraan Strategis yang telah ditandatangani oleh kedua negara pada tahun 2005.

MEMANFAATKAN KEMITRAAN STRATEGIS INDONESIA-CHINA

Kebijakan Indonesia terhadap China sejak restorasi hubungan diplomatik tahun 1990 adalah membangun hubungan dengan China melalui kerangka multilateral, khususnya dalam kerangka ASEAN. Dalam kurun waktu 1990 sampai 1998, sikap Indonesia ditandai oleh kehati-hatian dan menunggu (*wait-and-see*). Pada saat negara-negara ASEAN lainnya giat membangun hubungan dengan China sejak awal tahun 1990s, Indonesia tidak secara aktif mengembangkan hubungan itu. Ketimbang mengembangkan hubungan politik-keamanan dengan China secara langsung, Indonesia cenderung berhubungan dengan China melalui kerangka multilateral, baik melalui ASEAN maupun *ASEAN Regional Forum* (ARF). Seperti yang dikemukakan oleh Leifer, ASEAN "oleh Jakarta dilihat sebagai instrumen yang efektif dalam mengelola hubungannya dengan China karena masih adanya kekawatiran terhadap negara itu."⁵ ARF juga dilihat sebagai instrumen untuk memastikan bahwa China akan menghormati norma-norma hubungan antar negara. Dengan kata lain, tujuan utama dari strategi ini adalah untuk menjamin bahwa China akan terus memperkuat komitmen dan keterlibatannya dalam jaringan proses keamanan multilateral di kawasan.

Pendekatan demikian sudah saatnya ditinjau ulang. Kerangka utama multilateralisme yang digunakan oleh Indonesia, baik ASEAN maupun ARF, semakin berkurang relevansinya dalam menghadapi perkembangan geopolitik antar negara besar dewasa ini. Apabila negara-negara besar tidak lagi yakin dengan kegunaan arsitektur berbasis ASEAN, maka besar kemungkinan mereka akan mempertimbangkan sebuah arsitektur regional baru yang dapat mengakomodasikan berbagai tantangan strategis yang lahir akibat terjadinya pergeseran kekuatan seperti dikemukakan di atas. Pada saat yang sama, apabila arsitektur yang ada dianggap tidak lagi mampu menjawab tantangan krisis global dan regional, maka kebutuhan akan sebuah arsitektur

⁵ Michael Leifer, "Indonesia's Encounters with China and the Dilemmas of Engagement," dalam Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, eds., *Engaging China: The Management of an Emerging Power* (London: Routledge, 1999), hal. 98-99.

regional baru juga semakin menonjol. Sebagai akibat dari menurunnya kepercayaan terhadap ASEAN sebagai *manager of regional order* yang efektif, bukan tidak mungkin akan muncul pengaturan-pengaturan regional baru (*new regional arrangements*) yang diprakarsai oleh negara-negara besar.

Kecenderungan ke arah itu mulai terasa, dan diperkirakan akan semakin kuat dalam kurun waktu sepuluh tahun mendatang. Misalnya, negara-negara Asia Timur Laut semakin serius dalam membicarakan pentingnya sebuah institusi multilateral di kawasan itu. Hal itu antara lain terlihat dari gagasan untuk menstransformasikan *Six Party Talk* (SPT) menjadi sebuah lembaga kerja sama regional yang lebih luas dan permanen. Tidak tertutup pula kemungkinan bahwa negara-negara besar, dalam rangka mengatur hubungan diantara mereka dan untuk menyelaraskan kepentingan-kepentingannya, akan terdorong untuk membangun sebuah *concert of powers* di kawasan. Akan tiba waktunya dimana negara-negara besar tidak lagi mengandalkan ASEAN sebagai regulator yang dapat menyelaraskan diversitas kepentingan negara-negara besar. Dalam kerangka *concert of powers*, negara-negara besar akan menyelaraskan kepentingan mereka melalui pengaturan dan pembicaraan secara langsung diantara mereka sendiri.

Apabila kemungkinan ini menjadi kenyataan, arti penting peranan dan sentralitas diplomatik ASEAN akan berkurang. Arsitektur regional berbasis ASEAN sekarang ini –yang ditandai oleh terfokusnya interaksi diantara negara-negara besar dalam institusi-institusi multilateral bentukan ASEAN seperti ARF, APT, EAS—juga akan kehilangan makna. Masa depan kawasan Asia Tenggara khususnya, dan Asia Timur pada umumnya, akan ditentukan oleh dinamika interaksi negara-negara besar, dan negara-negara kawasan, seperti Indonesia, akan menjadi penonton belaka. Akibatnya, posisi dan peran ASEAN sebagai wadah untuk mencapai kepentingan nasional dan ekstra-regional Indonesia sedikit banyak akan berkurang relevansinya.

Untuk itu, diperlukan reposisi strategis untuk mempertahankan sentralitas strategis dan diplomatik Indonesia di kawasan Asia-Pasifik di masa mendatang. Pengembangan hubungan bilateral dengan China menjadi sebuah keniscayaan. Masa depan hubungan Indonesia dengan China akan ditentukan oleh bagaimana kita mengelola

hubungan tersebut dalam kurun waktu lima tahun mendatang. Berhubungan dan membangun kerja sama dengan China dalam konteks multilateral sudah saatnya diseimbangkan dengan pendekatan yang juga menekankan pentingnya membangun kerja sama dan hubungan bilateral. Kesepakatan Kemitraan Strategis telah memberikan landasan yang kuat untuk itu.

Pembentukan Badan Hak Asasi Manusia ASEAN: Kemajuan bagi ASEAN?

Lina A. Alexandra

Pembentukan Badan HAM ASEAN (ASEAN Inter-governmental Commission of Human Rights-AICHR) secara resmi pada KTT ASEAN ke-15 di Hua Hin, Thailand Oktober 2009, pada satu sisi dipandang sebagai suatu kemajuan dalam perkembangan institusi ASEAN sesuai dengan amanat yang tercantum di dalam Piagam ASEAN. Namun, di sisi lain, keengganan sebagian besar negara-negara anggota ASEAN untuk memodifikasi penerapan prinsip kedaulatan negara, seperti yang nampak pada lemahnya mandat untuk melakukan perlindungan HAM oleh AICHR, telah menimbulkan pesimisme terhadap kinerja badan ini sebelum memulai masa tugasnya. Tulisan ini menguraikan proses sejak ASEAN mulai memasukkan prinsip HAM hingga terbentuknya Terms of Reference AICHR yang menunjukkan adanya sejumlah 'gigi' yang terlepas sehingga membuat Badan HAM ASEAN ini layaknya seekor macan tanpa gigi. Namun demikian, ada sejumlah peluang yang masih bisa dimanfaatkan untuk meningkatkan harapan terhadap kinerja yang efektif dari badan ini. Akan tetapi, hal ini tergantung pada seberapa keras usaha negara-negara anggota ASEAN yang berpikiran maju ke depan dan dukungan civil society untuk bersama-sama dalam memperjuangkan kemajuan tersebut.

PENDAHULUAN

Tahun 2009 merupakan tahun terpenting dalam sejarah perkembangan ASEAN dalam bidang Hak Asasi Manusia (HAM). Setelah melalui serangkaian perjalanan panjang selama kurang lebih 16 tahun sejak diadopsinya ASEAN Joint Communique 1993 yang mencantumkan

tentang ide pembentukan mekanisme HAM regional, pada akhirnya Badan HAM ASEAN terbentuk. Pada tanggal 20 Juli 2009 dalam Pertemuan tingkat Menteri Luar Negeri ASEAN ke-42 di Bangkok, negara-negara anggota ASEAN mengadopsi draf *Terms of Reference* (TOR) yang mengatur tentang mandat dan ruang lingkup Badan HAM ASEAN --yang kemudian disebut sebagai *ASEAN-Intergovernmental Commission on Human Rights* (AICHR). Pengadopsian TOR ini menjadi landasan utama bagi terbentuknya AICHR yang secara formal baru akan diresmikan pada KTT ASEAN ke-15 di Thailand pada bulan Oktober 2009.

Pada satu sisi, kelompok yang optimis menyatakan bahwa diadopsinya TOR AICHR ini oleh negara-negara anggota ASEAN merupakan suatu langkah maju yang belum pernah terbayangkan sebelumnya. Perdana Menteri Thailand, Abhisit Vejjajiva mengatakan bahwa TOR yang telah disepakati akan menjadi landasan suatu Badan HAM yang memiliki 'gigi' walaupun masih harus melalui suatu proses agar 'gigi' tersebut dapat bertumbuh. Selain itu ditegaskan pula bahwa lebih baik Badan HAM ini terbentuk dahulu ketimbang tidak ada kemajuan sama sekali ("*better half loaf than no loaf*"). Hal ini dipandang sesuai dengan ide awal tentang pembentukan Badan HAM ASEAN yang bersifat evolusioner yang disesuaikan dengan perkembangan politik di negara-negara anggota ASEAN.¹

Namun, di sisi lain, pengadopsian TOR ini belum dapat dikatakan sebagai kesuksesan atau langkah maju bagi ASEAN. Hal ini disebabkan karena TOR ini belum sepenuhnya memberikan AICHR mandat dan fungsi yang berimbang antara pemajuan (*promotion*) dan perlindungan (*protection*) HAM. Pemerintah Indonesia, khususnya Menteri Luar Negeri serta *civil society* yang bergerak dalam bidang HAM berpendapat bahwa kelemahan-kelemahan yang ada di dalam TOR akan menyebabkan Badan HAM yang terbentuk tidak memiliki 'gigi' atau hanya menjadi semacam 'macan kertas' (*paper tiger*) yang tidak memiliki kekuatan untuk melindungi hak asasi rakyat di kawasan Asia Tenggara. Karena itu, perjuangan masih belum selesai dan masih

¹ "Abhisit defends Asean human rights body", <http://thestar.com.my/news/story.asp?file=/2009/7/20/nation/20090720130211&sec=nation>

harus terus dilanjutkan dalam proses pembentukan deklarasi politik yang akan menjadi panduan bagi penerapan TOR ini.

Apakah pembentukan TOR AICHR yang segera akan disusul dengan peresmian AICHR pada bulan Oktober 2009 dapat dikatakan sebagai langkah maju ASEAN setelah 42 tahun? Dalam tulisan ini diuraikan bahwa dari segi isi, seperti halnya Piagam ASEAN dan *ASEAN Political-Security Community Blueprint*, yang telah disepakati sebelumnya, ASEAN tidak dapat dikatakan telah mengalami kemajuan berarti. Sebagian besar negara-negara anggota ASEAN nampaknya masih setengah hati untuk melangkah dari pemahaman secara sempit terhadap prinsip non-intervensi, termasuk ketika harus melaksanakan pemajuan dan perlindungan HAM. Hal ini dapat terlihat dari isi TOR AICHR yang dengan jelas menunjukkan adanya "gigi-gigi taring" yang lepas.

Di sisi lain, tulisan ini juga bertujuan untuk menguraikan adanya suatu proses, jika dapat diteruskan dalam jangka panjang, yang membuka sedikit harapan bagi perubahan ASEAN. Perjuangan yang ditunjukkan oleh pemerintah Indonesia, khususnya oleh anggota-anggota High-Level Panel dalam negosiasi perumusan isi TOR merupakan suatu prestasi tersendiri yang menunjukkan perubahan di dalam tubuh ASEAN yang selalu menekankan pada konsensus bersama. Selain itu, keterlibatan secara aktif dari *civil society*, yang sebetulnya merupakan kelanjutan sejak proses perumusan Piagam ASEAN, juga merupakan indikator penggerak perubahan di dalam mekanisme ASEAN yang selama ini bersifat sangat elitis.

Untuk menjabarkan argumen tersebut, tulisan ini dibagi ke dalam tiga bagian. Bagian pertama berisi kilas balik sejak ide tentang HAM kembali dihidupkan dalam *Vientiane Action Plan* dan *ASEAN Security Community Plan of Action* (ASC-PoA) tahun 2004 hingga TOR AICHR pada bulan Juli 2009. Dalam proses yang berlangsung selama lima tahun ini dapat dilihat bagaimana proses "evolusi" dapat terlihat, yaitu bagaimana prinsip perlindungan (*protection*) HAM terus-menerus mengalami tekanan. Masih dalam bagian pertama, diuraikan dari TOR bagian-bagian mana saja yang merupakan hasil perjuangan, baik dari perwakilan Indonesia di *High Level Panel* (HLP) maupun masukan dari *civil society* yang menunjukkan adanya secercah harapan

bagi kemajuan ASEAN. Bagian kedua menguraikan hal-hal apa saja yang belum berhasil diperjuangkan untuk memperkuat fungsi perlindungan HAM oleh AICHR namun sangat penting dalam rangka menciptakan AICHR yang tidak hanya realistis dan evolusioner, tetapi kredibel. Bagian ketiga menjelaskan tentang peluang apa saja, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang yang masih bisa dimanfaatkan dalam rangka mempersiapkan AICHR agar menjadi suatu institusi yang bergigi sehingga dapat betul-betul memajukan serta melindungi HAM rakyat di kawasan Asia Tenggara.

PERJALANAN SETENGAH HATI AICHR

Setelah pertama kali dimunculkan dalam *ASEAN Joint Communiqué* 1993, ide untuk membentuk suatu mekanisme HAM baru dimunculkan kembali pada tahun 2004 dalam *Vientiane Action Plan* (VAP). Namun, kemunculan kembali ide tentang promosi dan proteksi HAM mengalami kemunduran dari apa yang telah disampaikan 11 tahun lalu. Di dalam *Communique* 1993 dengan jelas disebutkan tentang promosi dan proteksi HAM serta pertimbangan untuk membentuk mekanisme HAM regional.² Sedangkan di dalam VAP, sebagai bagian dari strategi perkembangan politik yang mengarah pada pembentukan Komunitas ASEAN, promosi dan proteksi HAM direduksi menjadi hanya promosi HAM dan berbagai kewajiban yang berkaitan dengan itu.³

Inkonsistensi yang disebabkan karena keengganan untuk memasukkan unsur perlindungan HAM terlihat jelas di dalam ASC-PoA. Pada bagian Annex I.2 hanya disebutkan tentang "promotion of human rights and obligations", namun pada bagian II.2 tentang *shaping and sharing norms* diselipkan kalimat tentang "promotion and protection of human rights" sebagai salah satu prinsip di dalam hubungan antar-negara bersamaan dengan penghormatan terhadap kedaulatan dan integritas wilayah masing-masing negara

² Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism, *Towards an ASEAN Human Rights Mechanism: Proposals, Declarations and Related Documents*. Philippines, 1999, hal. 47-48.

³ Vientiane Action Programme 2004-2010.

anggota.⁴ Hal ini menunjukkan adanya tarik-menarik kepentingan dan perbedaan pandangan di antara negara-negara ASEAN yang menghambat perkembangan langkah ASEAN.

Selanjutnya, dalam proses perumusan Piagam ASEAN muncul harapan bahwa prinsip promosi dan proteksi HAM akan dicantumkan di dalam dokumen sejarah ASEAN yang memberikan justifikasi untuk ditaati oleh semua negara anggota ASEAN. Usulan tentang isi Piagam ASEAN yang diajukan oleh *Eminent Persons Group* (EPG) memasukkan penghormatan dan perlindungan serta pemajuan HAM dan hak-hak dasar lainnya sebagai salah satu prinsip ASEAN. Selain itu, laporan EPG juga mencantumkan tentang kemungkinan pembentukan mekanisme HAM ASEAN yang dapat menjamin penghormatan dan perlindungan HAM bagi setiap individu di negara-negara anggota ASEAN.⁵ Lebih jauh lagi, EPG mengusulkan bahwa *ASEAN Council* (KTT ASEAN) bisa mempertimbangkan untuk mengambil suatu tindakan. Salah satunya adalah menghentikan hak dan wewenang negara anggota yang melakukan pelanggaran serius terhadap tujuan, prinsip dan komitmen, yang tercantum di dalam berbagai perjanjian ASEAN.⁶ Namun, ditolaknyanya mekanisme sanksi tersebut oleh negara-negara anggota ASEAN tertentu yang merasa khawatir bahwa penegakan HAM akan berpotensi melanggar kedaulatan negara dan prinsip non-intervensi yang merupakan otoritas negara terhadap masalah-masalah domestiknya telah memupuskan harapan bagi kemajuan ASEAN di bidang HAM.

Setelah melalui perdebatan yang alot, bahkan hingga menunggu persetujuan Filipina dan Indonesia, akhirnya Piagam ASEAN pada tahun 2007 disetujui dengan catatan bahwa prinsip promosi dan proteksi HAM dimasukkan (artikel 2 ayat 2(i)). Bahkan, sebagai bagian dari upaya menerapkan prinsip tersebut, artikel 14 mencantumkan pembentukan Badan HAM ASEAN yang akan bekerja sesuai *Terms of Reference* (TOR) yang akan ditetapkan oleh Pertemuan Menteri Luar Negeri ASEAN. Sementara itu, cetak biru (*blueprint*) Komunitas Politik

⁴ ASEAN Security Community Plan of Action, 29 November 2004.

⁵ Report of the Eminent Persons Group on the ASEAN Charter, December 2006, hal. 21 dan 28.

⁶ *Ibid.*, hal. 30.

dan Keamanan ASEAN yang telah ditetapkan juga menuai kritik dari kelompok *civil society* karena proses pembentukannya sangat tertutup. Cetak biru ini pada akhirnya hanya menegaskan kembali tentang pembentukan Badan HAM ASEAN 2009, tanpa memberikan tambahan lain yang berarti di dalam uraian kegiatan-kegiatan yang harus dilakukan dalam pemajuan dan perlindungan HAM, selain meneruskan mekanisme HAM yang telah berjalan di ASEAN.⁷

Para Menteri Luar Negeri ASEAN kemudian segera menetapkan TOR untuk memilih anggota High-Level Panel (HLP) yang bertugas merancang TOR Badan HAM itu. Pesimisme sempat muncul ketika para anggota HLP yang dipilih ternyata lebih banyak berasal dari kalangan pemerintahan ketimbang akademisi atau *civil society* yang memang terlibat secara aktif dalam bidang HAM. Namun, dalam perkembangannya, para anggota HLP, khususnya dari Indonesia banyak menerima masukan dari kalangan *civil society* sehingga dapat mengusulkan ide-ide yang sangat penting, terutama untuk menciptakan keseimbangan antara pemajuan dan perlindungan HAM di kawasan.

KETERLIBATAN *CIVIL SOCIETY* DAN MEKANISME PENGAMBILAN KEPUTUSAN ASEAN

Hasil rangkaian proses yang berjalan, setidaknya selama lima tahun terakhir ini hingga diadopsinya TOR Badan HAM ASEAN dapat dilihat dari dua sisi. Pada satu sisi, jika dilihat dari segi isi TOR, ASEAN tidak mengalami kemajuan yang berarti. Lemahnya mandat dan fungsi yang diberikan kepada Badan HAM ASEAN menunjukkan

⁷ Kegiatan-kegiatan yang dicanangkan selain pembentukan Badan HAM ASEAN adalah menyelesaikan=*stock-take* tentang mekanisme-mekanisme HAM dan badan-badan sektoral yang berkaitan, termasuk badan sektoral yang melaksanakan pemajuan hak-hak perempuan dan anak-anak pada tahun 2009; kerja sama dengan badan-badan sektoral dalam pengembangan instrumen ASEAN untuk perlindungan dan pemajuan hak-hak pekerja migran; penguatan interaksi antara jaringan mekanisme HAM yang telah ada dan juga *civil society* dengan badan-badan sektoral ASEAN yang terkait; peningkatan pertukaran informasi dalam bidang HAM dalam rangka pemajuan dan perlindungan HAM; pemajuan pendidikan dan kesadaran publik mengenai HAM; dan kerja sama dan upaya dari badan-badan sektoral untuk membentuk Komisi ASEAN untuk pemajuan dan perlindungan hak-hak perempuan dan anak-anak (*ASEAN commission on the promotion and protection of the rights of women and children*).

bahwa negara-negara anggota ASEAN belum memiliki kemauan politik untuk mengimplementasikan prinsip kedaulatan dan non-intervensi. Bahkan untuk melaksanakan pemajuan dan perlindungan HAM, yang hakikinya merupakan bagian dari tanggung jawab bernegara, ASEAN juga mampu mengimplementasikan. Padahal intervensi juga merupakan suatu hal yang tidak mungkin dilakukan, termasuk ketika terjadi pelanggaran HAM berat yang mengancam keselamatan warganegara dan juga mengganggu stabilitas kawasan.

Di sisi lain, jika ditinjau dari segi proses, kesempatan yang diberikan kepada kalangan *civil society* untuk memberikan masukan-masukan yang berharga, walaupun masih sangat terbatas merupakan langkah maju bagi harapan perkembangan ASEAN. Meski demikian, tingkat keberhasilan dalam mempengaruhi kebijakan ASEAN masih sangat tergantung pada seberapa besar aktor negara membuka tangan dan juga kapasitas *civil society* untuk terus mendesak agenda-agenda penting demi menjamin perlindungan HAM secara maksimal.

Berbeda dengan proses perumusan Piagam ASEAN dan cetak biru Komunitas Politik dan Keamanan ASEAN, di dalam proses perumusan TOR AICHR oleh HLP sejak awal telah terlihat adanya setitik harapan. Dalam pertemuan pertama para anggota HLP yang berlangsung pada 21 Juli 2008 di Singapura diputuskan bahwa *civil society* ASEAN akan dilibatkan dalam HLP. Walaupun tidak ada jaminan bahwa semua ide yang dikemukakan oleh kalangan *civil society* akan diterima, namun setidaknya kemauan untuk membuka diri terhadap *third-track process* merupakan perubahan di dalam perkembangan ASEAN yang selama ini dikenal elitis.

Selama kurang lebih satu tahun, berbagai Organisasi Masyarakat Sipil (CSOs), yang terkait dengan bidang HAM ASEAN, yang tergabung ke dalam *Solidarity for Asian People's Advocacy* (SAPA) *Task Force on ASEAN and Human Rights* (TFAHR) dan *Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism*, yang didirikan sejak tahun 1995 terlibat secara aktif dalam berbagai konsultasi dan dialog dengan anggota-anggota HLP untuk mendiskusikan dan mensosialisasikan tentang poin-poin penting apa saja yang ada di dalam TOR sehingga memungkinkan terciptanya AICHR yang memiliki kewenangan maksimal dalam rangka perlindungan HAM. Dalam pertemuan terakhir,

29-30 Agustus 2009 di Jakarta, kelompok CSOs ini memberi masukan draf Deklarasi Politik pada saat disahkannya AICHR.

Dalam kasus Indonesia, kemauan politik dari pemerintah, khususnya Departemen Luar Negeri untuk mengakomodir masukan dari berbagai pemegang kepentingan utama, yaitu masyarakat sipil telah membuahkan kerja sama yang baik antara pemerintah dan rakyat. Kegigihan wakil Indonesia dalam proses negosiasi perumusan TOR AICHR untuk memperjuangkan hal-hal yang terkait dengan perlindungan HAM mengindikasikan suatu perubahan dalam mekanisme pengambilan keputusan ASEAN yang selama ini menekankan pada konsensus. Menlu Indonesia, Hassan Wirajuda menyatakan bahwa pemerintah Indonesia tidak mau terlibat sebagai inisiator pembentukan AICHR jika tidak ada jaminan bahwa prosedur dan mekanisme badan tersebut seperti yang telah ditentukan di dalam TOR, terkait dengan mandat dan fungsinya, khususnya untuk memberikan perlindungan HAM.⁸

Dari segi isi TOR, tidak banyak kemajuan yang dihasilkan dari pembahasan-pembahasan yang dilakukan sebelumnya.⁹ Salah satu hasil penting adalah Artikel 6.8 tentang hubungan dengan badan-badan HAM lain di ASEAN. Dalam artikel tersebut dinyatakan bahwa AICHR merupakan suatu institusi HAM yang bersifat "overarching" di ASEAN dengan tanggung jawab utama melaksanakan pemajuan dan perlindungan HAM di ASEAN. Menurut kalangan CSOs, pembahasan tentang pemajuan dan perlindungan HAM yang secara khusus dimasukkan di dalam agenda pembahasan cetak biru pembentukan Komunitas Politik Keamanan ASEAN (APSC) memberikan kesan bahwa cakupan HAM yang terkait hanyalah hak-hak politik saja. Padahal yang diharapkan adalah AICHR harus bersifat menyeluruh dengan memajukan dan melindungi HAM dalam bidang-bidang lain, seperti ekonomi dan budaya.

Sementara itu, hasil lainnya yang dicantumkan dalam draf TOR yang diadopsi negara-negara anggota adalah artikel 4.1, artikel 4.7

⁸ Ary Hermawan, "Govt defends compromise on rights body", in <http://www.thejakartapost.com/news/2009/08/01/govt-defends-compromise-rights-body.html-0>

⁹ Dalam tulisan ini, draf TOR yang dijadikan referensi perbandingan adalah draf TOR pada pertemuan HLP ke-7 pada tanggal 15 Januari 2009 dan yang disepakati pada bulan Juli 2009.

dan artikel 4.8. Dalam draf TOR sebelumnya dicantumkan bahwa pengembangan pemajuan dan perlindungan HAM bersifat jangka panjang (*long-term*) sedangkan di dalam TOR yang disepakati kata 'jangka panjang' dihilangkan. Dengan demikian, dimungkinkan untuk merancang strategi jangka pendek, walaupun hal ini tidak dinyatakan secara eksplisit.

Kemudian, artikel 4.7 dalam TOR yang disepakati dimasukkan fungsi AICHR untuk menyediakan *advisory services* dan bantuan teknis yang terkait dengan HAM kepada badan-badan sektoral ASEAN sesuai dengan permintaan. Artikel yang sebelumnya tidak dicantumkan ini dapat dilihat sebagai peluang bagi AICHR sebagai distributor bagi berbagai kelebihan yang dimiliki oleh kalangan CSOs yang bergerak dalam bidang HAM untuk memberikan layanan tersebut. Dengan demikian, AICHR juga dapat berfungsi sebagai institusi yang memfasilitasi peran aktif *civil society* di dalam pemajuan dan perlindungan HAM.

Artikel 4.11 tentang pembentukan suatu pendekatan dan posisi bersama terkait dengan isu HAM yang menjadi perhatian ASEAN. Selama ini, masing-masing negara anggota ASEAN mempunyai pandangan sendiri-sendiri tentang masalah HAM yang berdampak signifikan terhadap stabilitas kawasan. Dengan ini, negara-negara anggota ASEAN dituntut untuk terus saling berinteraksi dan melakukan *mainstreaming* terhadap pemahaman konsep HAM. Namun demikian, dibutuhkan kerja keras untuk mencapai ini karena masih adanya perbedaan pemahaman yang signifikan terhadap konsep HAM di antara negara anggota ASEAN. Sedangkan masalah lainnya, khususnya yang terkait dengan mandat dan fungsi AICHR adalah "pasal karet". Artinya isi di dalam pasal-pasal tersebut sangat rentan untuk diinterpretasikan secara sempit sehingga memungkinkan penerapannya ditunda atau bahkan diabaikan sama sekali.

BADAN HAM ASEAN: MACAN TANPA GIGI ?

Seperti telah disinggung sebelumnya, berbagai kritik yang disampaikan pada TOR, menunjukkan bahwa AICHR yang akan menjalankan tugasnya dalam beberapa bulan ke depan, dikhawatirkan akan

seperti "macan yang kehilangan gigi taringnya". Tidak akan banyak kemajuan yang akan dicapai oleh ASEAN melalui pembentukan badan HAM ini, terutama karena mandat dan fungsi yang diberikan bersifat sangat terbatas, bahkan membuat badan ini tidak berdaya karena terikat pemahaman sempit dan kaku tentang prinsip non-intervensi ASEAN. Dalam pada itu, perwakilan Indonesia yang duduk dalam HLP dan juga kelompok *civil society* menunjukkan bagian-bagian yang dianggap sebagai 'gigi-gigi' yang lepas dari AICHR.

Gigi-gigi yang lepas

Adapun 'gigi-gigi' yang lepas itu adalah: *pertama* dari AICHR tidak adanya wewenang untuk melakukan *fact-finding mission* atau *country visit*, sebagai bagian dari fungsi monitoring yang memungkinkan badan ini dapat melihat secara langsung ke lokasi tempat terjadinya pelanggaran HAM. Berdasarkan artikel 4.10, AICHR hanya bisa memperoleh informasi dari negara anggota ASEAN tentang upaya promosi dan proteksi HAM. Artikel 4.12 yang mencantumkan tentang persiapan studi atas isu tematik (hak anak dan perempuan, pekerja migran, *disabled people*, dan sebagainya) dalam ASEAN, juga tidak dapat memberi jaminan karena hal ini mengacu pada studi-studi literatur atau *secondary resources* tanpa melakukan studi lapangan.

Tanpa kewenangan untuk melakukan *country visit* tersebut, AICHR tidak bisa menguji kebenaran dari laporan yang sangat mungkin disusun oleh pejabat negara, yang bisa bersikap subyektif, terutama jika pelanggaran HAM dilakukan oleh pihak negara. Bahkan, tidak adanya akses untuk memperoleh informasi yang faktual, sulit tercipta badan HAM yang kredibel dalam menjalankan fungsi proteksi HAM. Disamping itu, kurangnya informasi tentang kondisi riil yang terjadi secara logis tidak memungkinkan AICHR menyusun strategi jangka pendek atau jangka panjang dalam pemajuan dan perlindungan HAM seperti yang diamanatkan dalam artikel 4.1.

Sementara itu, kelompok *civil society* mengkritik kelemahan utama AICHR ini melalui perbandingan dengan Badan HAM PBB. Setidaknya ada dua prosedur yang diterapkan oleh Badan HAM PBB untuk mengumpulkan informasi tentang pelanggaran HAM yang sifatnya lebih independen: (1) adanya prosedur penerimaan komplain

dari individu yang memberikan kesempatan kepada individu-individu maupun organisasi-organisasi tentang pelanggaran HAM secara langsung kepada badan HAM PBB; (2) prosedur khusus (*special procedure*), yaitu wewenang Badan HAM PBB untuk mengangkat seorang individu atau sebuah kelompok kerja untuk menjadi *special rapporteur* atau perwakilan khusus untuk memeriksa, memonitor, memberikan saran dan menyampaikan laporan secara publik tentang situasi HAM di negara tertentu (*country mandate*/mandat atas negara) atau mengenai suatu isu tertentu (*thematic mandate*/mandat atas isu tertentu).

Dua prosedur tersebut nampaknya sulit untuk bisa diterapkan di dalam AICHR. Hingga saat ini, belum ada mekanisme atau *platform* yang terinstitusionalisasi untuk mengakomodasi masukan dari individu-individu dan organisasi-organisasi yang terkait dengan promosi dan proteksi HAM, selain sosialisasi atau diskusi terbatas yang sifatnya *ad hoc* tentang inisiatif-inisiatif yang dilakukan oleh otoritas nasional (khususnya Departemen Luar Negeri). Antara lain sosialisasi TOR dalam rangka pembentukan AICHR, yang dimaksudkan untuk menciptakan mekanisme 'mendengarkan' aspirasi masyarakat secara langsung. Padahal di dalam Piagam ASEAN, artikel 1.13 disebutkan bahwa tujuan ASEAN adalah untuk mendorong terciptanya ASEAN yang berorientasi kepada masyarakat (*people-oriented* ASEAN). Sementara itu, penekanan pada sentralitas peran pemerintah, termasuk di dalam proses penegakan HAM terjadi penolakan terhadap nama AICHR yang semula "ASEAN Human Rights Body/Commission" menjadi "ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights".

Kedua, dalam artikel 5.2 disebutkan, komisioner-komisioner yang duduk di dalam AICHR adalah orang-orang yang ditunjuk oleh negara dan bertanggung jawab kepada pemerintahnya masing-masing. Ada dua hal yang perlu dicermati dari aturan ini: (1) dalam proses penunjukan ini, pihak-pihak lain (*stakeholders*) bisa diajak untuk berkonsultasi jika dirasa perlu. Namun, tidak ada perincian secara tegas tentang siapa saja yang dimaksud pihak-pihak lain dan bagaimana prosedur agar *civil society* bisa terlibat, apakah melalui konsultasi secara langsung atau melalui badan legislatif di masing-masing negara; (2) pertanggungjawaban dari anggota komisioner

kepada pemerintah yang menunjuknya ketimbang kepada institusi ASEAN atau bahkan kepada rakyat di seluruh negara ASEAN.

Kedua hal ini tentu akan menimbulkan keraguan tentang kompetensi dan independensi dari para komisioner tersebut dalam melaporkan hal-hal yang sudah ditentukan oleh pemerintahnya, sekalipun jika komisioner yang bersangkutan berusaha untuk bersikap obyektif dalam menanggapi masalah pelanggaran HAM yang terjadi. Sementara itu, artikel 5.6 memberikan wewenang penuh kepada pemerintah yang menunjuk perwakilan tersebut untuk mengganti perwakilannya kapan saja.

Ketiga, ditekankannya proses pengambilan keputusan di dalam tubuh AICHR yang mengandalkan pada konsultasi atau konsensus (artikel 6.1). Proses pengambilan keputusan melalui jalan konsensus seperti yang telah berlaku selama ini di dalam mekanisme ASEAN memang terbukti mampu meminimalisir terjadinya konflik, tetapi di sisi lain juga merupakan sebab bagi mandegnya kinerja ASEAN secara efektif, khususnya dalam menegakkan prinsip HAM yang telah dicantumkan di dalam Piagam ASEAN. Negara-negara anggota ASEAN yang masih enggan untuk menerapkan HAM secara konsisten memiliki hak untuk memveto inisiatif langkah maju ASEAN ke arah perlindungan HAM. Hal ini dapat terlihat dengan ketidakmampuan ASEAN untuk merespon tindakan junta Myanmar yang memperpanjang masa penahanan rumah bagi pejuang HAM Myanmar Aung San Su Kyi selama 18 bulan yang sangat politis.¹⁰

Selain itu, proses pengambilan keputusan yang melibatkan masukan dari konsultasi dengan *civil society* tampaknya masih dilakukan setengah hati. Dalam artikel 4.8 disebutkan, CSOs yang dilibatkan dalam konsultasi dan dialog hanya organisasi-organisasi yang ditetapkan di dalam pasal 5 (annex 2) dari Piagam ASEAN. Padahal, organisasi-organisasi yang tercantum dalam daftar AICHR adalah organisasi-organisasi yang secara khusus bergerak dalam

¹⁰ "Shame on you ASEAN" in <http://www.thejakartapost.com/news/2009/08/13/shame-you-asean.html>; "Suu Kyi's conviction a setback to ASEAN unity" in <http://politics.inquirer.net/view.php?db=1&article=20090812-219993>; "President asks Myanmar to abide by ASEAN charter" in <http://enews.mcot.net/view.php?id=11279>

bidang HAM. Dengan demikian, organisasi tersebut diragukan dapat memberikan input yang signifikan.

Keempat, tidak adanya suatu mekanisme yang cukup tegas untuk menyikapi pelanggaran HAM. Artikel 2.4 hanya menyebutkan tentang adanya suatu pendekatan secara konstruktif dan non-konfrontatif serta kerja sama untuk meningkatkan upaya promosi dan proteksi HAM. Tidak ada penjelasan lebih lanjut tentang apa yang dimaksud sebagai pendekatan yang konstruktif dan non-konfrontatif tersebut sehingga cara demikian menghilangkan kemungkinan diberlakukannya sanksi terhadap pelanggaran HAM.

Pemberian sanksi pada satu sisi dipandang dapat memberikan efek kontraproduktif terhadap stabilitas atau perdamaian semu yang selama ini tercipta di kawasan. Sanksi dianggap sebagai pelanggaran terhadap prinsip kedaulatan dan non-intervensi yang selama ini dijunjung tinggi oleh ASEAN. Sedangkan di sisi lain, kelompok CSOs menilai bahwa tanpa mekanisme sanksi, AICHR tidak akan mempunyai kekuatan yang bisa menjamin pelaksanaan promosi dan proteksi HAM secara efektif. Bagaimanapun, badan HAM ASEAN seperti layaknya Badan HAM PBB (*UN Human Rights Council*) merupakan suatu institusi yang beranggotakan negara. Dengan demikian, mekanisme sanksi terhadap pelanggaran HAM, khususnya yang dilakukan oleh negara terhadap rakyatnya akan dipandang sebagai ancaman terhadap kedaulatan dan merupakan upaya intervensi ke dalam urusan domestik.

Kelima, adanya ambiguitas tentang prinsip-prinsip HAM mana yang akan diterapkan. Artikel 2.2 menyebutkan tentang adanya penghormatan terhadap prinsip-prinsip HAM internasional, termasuk universalitas dan non-diskriminasi. Namun, di dalam artikel 1.4 dengan jelas disebutkan:

"To promote human rights within the regional context, bearing in mind national and regional particularities and mutual respect for different historical, cultural and religious backgrounds, and taking into account the balance between rights and responsibilities"

Disamping itu, keengganan untuk menerapkan standar HAM internasional juga nampak pada artikel 1.6 yang menyatakan 'menjunjung tinggi (*to uphold*) standar HAM internasional seperti yang telah

dicantumkan di dalam Deklarasi Universal HAM, Deklarasi Wina berikut dengan Program Aksinya, dan instrumen-instrumen HAM internasional di mana anggota ASEAN menjadi pihak-pihak yang mengadopsi'. Usulan pemerintah Indonesia untuk menambahkan kata 'menerapkan' (*to implement*) ditolak oleh perwakilan negara-negara anggota lainnya. Dengan demikian, prinsip universalitas dan non-diskriminasi dalam penegakan prinsip-prinsip HAM berlaku selama tidak bertentangan dengan konteks regional, yaitu adanya perbedaan-perbedaan atau kekhasan masing-masing negara. Patut dipertanyakan apakah memang latar belakang sejarah, budaya dan agama di suatu negara bisa bertentangan dengan penegakan HAM, atau justru sejarah, budaya dan agama tersebut digunakan sebagai dalih oleh otoritas politik untuk menjustifikasi tindakan untuk tidak menerapkan prinsip-prinsip HAM yang berlaku secara universal.

Keenam, lemahnya peran yang diberikan kepada Sekretaris-Jenderal (Sekjen) ASEAN dalam membantu kinerja AICHR. Artikel 7.1 menyebutkan bahwa:

"The Secretary-General of ASEAN may bring relevant issues to the attention of the AICHR in accordance with Article 11.2(a) and (b) of the ASEAN Charter. In so doing, the Secretary-General of ASEAN shall concurrently inform the ASEAN Foreign Ministers of these issues" [underlines added]

Dalam artikel ini disebutkan bahwa Sekjen ASEAN boleh atau bisa mengangkat isu tertentu yang dianggap relevan, yang tidak terjangkau dalam 'radar' kepada AICHR. Dalam hal ini, sesuai dengan Piagam ASEAN artikel 11.2(a) dan (b), fungsi Sekjen ini hanya merupakan bagian dari tugas Sekjen untuk memonitor implementasi berbagai perjanjian dan keputusan ASEAN, serta ketika harus menyusun laporan tahunan tentang kinerja ASEAN secara keseluruhan. Fungsi Sekjen ASEAN ini dapat menjadi suatu peluang untuk membantu AICHR, terutama jika AICHR tidak mampu menanggapi pelanggaran HAM yang terjadi karena adanya suatu tekanan politik dari negara-negara anggota ASEAN tertentu. Namun, perlu diperhatikan juga bahwa peran Sekjen ini juga sangat terbatas. Pada kata kedua yang digarisbawahi, dikatakan bahwa secara bersamaan ketika Sekjen ASEAN mengangkat isu kepada AICHR, beliau juga harus membe-

ritahukan perihal tersebut kepada Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN. Dengan demikian, upaya Sekjen ini sangat berpotensi untuk dipatahkan oleh otoritas politik. Dengan demikian, jelaslah bahwa tanpa keenam gigi-gigi tersebut, AICHR akan menjadi macan 'ompong' dan menambah deretan institusi-institusi ASEAN yang hanya memiliki fungsi simbolik semata.

JALAN SEMPIT MENUJU AICHR YANG KREDIBEL

Mencermati uraian di atas, tidak heran jika pesimisme terhadap kinerja AICHR terus berkembang, meskipun AICHR baru akan mulai bertugas setelah diresmikan pada bulan Oktober 2009. PM Thailand, Abishit Vejjajiva berupaya menepis keraguan tersebut dengan mengatakan bahwa AICHR masih harus diberi kesempatan untuk 'menumbuhkan taring-taring'-nya tersebut.¹¹ Namun, berdasarkan berbagai pengalaman yang ada, hanya sedikit sekali –jika dapat dikatakan tidak ada – mekanisme di dalam ASEAN yang mampu berjalan efektif jika sejak awal tidak disiapkan dengan baik. Salah satu contohnya adalah High Council yang ditujukan sebagai mekanisme untuk menyelesaikan konflik regional, ternyata hingga sekarang eksistensinya diabaikan. Bahkan, keputusan pemerintah Myanmar untuk memperpanjang masa penahanan tokoh prodemokrasi Aung San Su Kyi bersamaan dengan disahkannya TOR AICHR menjadi suatu gejala awal bahwa badan ini akan sulit untuk menjalankan tugasnya secara efektif.

Namun demikian, masih ada beberapa peluang yang bisa diambil, walaupun harus disertai dengan kegigihan dan kerja keras agar bisa membuahkan hasil. Kepemimpinan ASEAN di bawah Sekjen Surin Pitsuwan hingga tiga tahun ke depan telah membawa suatu angin segar bagi penciptaan hubungan yang harmonis antara *civil society* dengan mekanisme ASEAN yang selama ini sangat bersifat elitis. Terbukanya akses ini tentunya harus dimanfaatkan oleh *civil society*

¹¹ "Thai Prime Minister Defends New SE Asian Rights Body", <http://www.nasdaq.com/aspx/stock-market-news-story.aspx?storyid=200907200213dowjonesdjonline000034&title=thai-prime-minister-defends-new-se-asian-rights-body>

untuk mendesakkan sejumlah agenda, yang dipandang penting untuk menjamin AICHR dapat menumbuhkan taring-taringnya tersebut.

Peluang pertama yang bersifat mendesak adalah keterlibatan *civil society* di dalam memberikan masukan dalam proses seleksi perwakilan negara yang akan menjadi anggota AICHR. Meskipun sangat disayangkan bahwa kesempatan bagi keterlibatan *civil society* ini hanya diberikan oleh pemerintah Indonesia dan Thailand di masing-masing negara, namun hal ini dapat menjadi preseden positif di masa depan bagi proses demokratisasi di dalam tubuh ASEAN.

Masuknya orang-orang yang independen dan kredibel di dalam bidang HAM akan menjadi salah satu faktor, meskipun bukan satu-satunya, yang menentukan independensi AICHR. Idealnya, proses seleksi ini tidak hanya melibatkan para politisi, tetapi juga melalui konsultasi dengan *civil society* yang memang secara aktif bergerak dalam bidang HAM sehingga bisa menentukan calon-calon mana yang kompeten untuk menduduki jabatan tersebut. Dalam hal ini Departemen Luar Negeri, dalam sosialisasi tentang TOR AICHR di Jakarta, menjelaskan tentang prosedur bagaimana *civil society* dapat mengajukan nama-nama yang ingin dinominasikan sebagai calon anggota komisioner dari Indonesia. Masukan dari *civil society* dan berbagai stakeholders lainnya ini kemudian diproses dan diseleksi oleh sebuah tim kecil yang terdiri atas pejabat Deplu, Depkumham (Departemen Hukum dan Perundang-undangan) dan Komnas HAM hingga akhirnya diajukan kepada Menlu yang akan menentukan komisioner tersebut.¹² Jika dicermati, proses ini pun masih memiliki kelemahan karena tidak ada mekanisme konsultasi dengan badan legislatif maupun pengumuman calon yang lolos seleksi melalui media sehingga dapat diketahui oleh masyarakat secara luas.

Peluang kedua yang juga bersifat jangka pendek adalah pernyataan di dalam Deklarasi Politik tentang AICHR yang akan disusun oleh HLP dan akan dibacakan pada saat peresmian berdirinya AICHR pada bulan Oktober 2009. Deklarasi politik ini, yang merupakan suatu kompromi terakhir yang berhasil dicapai, akan disampaikan

¹² Sosialisasi Pembentukan Badan HAM ASEAN (AICHR) di Jakarta tanggal 2 September 2009 yang diselenggarakan oleh Deplu cq Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN.

pada saat peresmian AICHR yang memuat elaborasi tentang cara bagaimana untuk memperkuat mandat dan fungsi AICHR.¹³

Salah satu ide yang saat ini sedang disuarakan oleh civil society adalah pembentukan pengadilan HAM regional sebagai bagian dari rangkaian pembentukan konvensi-konvensi HAM regional dan komisi HAM regional dalam waktu kurang dari 10 tahun.¹⁴ Selain itu, pemerintah Indonesia juga menegaskan komitmennya, seiring dengan masukan dari *civil society* tentang pembentukan Deklarasi HAM, untuk mendorong penyusunan Konvensi HAM ASEAN. Berdasarkan pengamatan saat ini, kedua hal ini dapat dikatakan masih berada dalam tataran cita-cita yang nampaknya masih sangat sulit untuk dapat terwujud. Suatu pengadilan HAM tentunya akan menuntut suatu proses yang lebih mendalam seperti investigasi lapangan terhadap pelanggaran yang terjadi, yang sejak awal telah ditolak dalam rumusan TOR yang disepakati. Sementara Konvensi HAM ASEAN tentunya memerlukan hilangnya kesenjangan pemahaman terhadap konsep HAM yang berlaku di ASEAN.

Peluang kedua adalah bersifat jangka menengah dalam waktu lima tahun ke depan ketika TOR yang ada saat ini di-review. Pada satu sisi, *review* TOR ini merupakan peluang untuk menambahkan atau mengubah isi TOR. Namun, kelemahannya adalah belum ada arah yang jelas tentang fokus dari *review* tersebut, sesuai dengan skala prioritas yang terkait dengan hal-hal apa saja yang perlu diperbaiki dalam rangka meningkatkan kinerja AICHR. Usulan pemerintah Indonesia melalui perwakilan HLP untuk mengadakan suatu *review* khusus tentang penguatan fungsi dan mandat AICHR sangat lemah. Untuk itu, TOR ini harus terus diperjuangkan setelah mendapat penolakan dalam perundingan HLP pada bulan Juli 2009.

¹³ "Indonesia Wants Rights Body to Have More Powers" in <http://www.nasdaq.com/aspx/stock-market-news-story.aspx?storyid=200907200148dowjonesdjonline000026&title=indonesia-wants-rights-body-to-have-more-powers>. Also, "Indonesia nearly derails rights body talks", in <http://www.bangkokpost.com/news/local/20636/indonesia-nearly-derails-rights-body-talks>

¹⁴ Civil Society's Statement on the Political Declaration for the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) submitted on 24 August 2009 by Solidarity for Asian People's Advocacy (SAPA) Task Force on ASEAN and Human Rights (TF-AHR) dan Ary Hermawan, "Right groups seek to form ASEAN rights court", <http://www.thejakartapost.com/news/2009/08/25/rights-groups-seek-form-asean-rights-court.html>.

Peluang terakhir yang sifatnya lebih jangka panjang, terus-menerus dan menyeluruh adalah penguatan peran Sekretaris Jenderal (Sekjen) ASEAN untuk mengajukan isu-isu yang terkait dengan perlindungan HAM, setelah menerima masukan dari *civil society*. Untuk itu, perlu diciptakan suatu forum yang reguler dan terinstitusionalisasi sebagai suatu *platform* konsultasi antara Sekjen ASEAN dan *civil society* sehingga Sekjen ASEAN dapat mengetahui masalah pelanggaran HAM yang terjadi, yang mungkin tidak dibahas di dalam AICHR. Selama ini, di dalam Piagam ASEAN, *civil society* hanya dituntut untuk berperan sebagai saluran untuk menyampaikan pesan dari ASEAN sehingga ASEAN dapat dikenal dan memberikan arti bagi masyarakat.¹⁵ Melalui sinergi ini, peluang terakhir ini mempunyai implikasi luas karena baik Sekjen ASEAN, Sekretariat ASEAN sebagai institusi pendukung dan *civil society* dapat diperkuat perannya. *Civil society* dapat berperan sebagai suara masyarakat ASEAN yang turut menentukan dalam proses pengambilan keputusan di dalam ASEAN dalam rangka pemajuan dan perlindungan HAM.

Di dalam pertemuan terbatas antara *civil society* dan Sekjen ASEAN pada akhir bulan Agustus 2009, berbagai kelompok *civil society* yang bergerak dalam bidang HAM, telah menyatakan kesiapan dan komitmennya untuk membantu Sekjen ASEAN, setidaknya dalam empat peran, yaitu: a) *civil society* sebagai rekan ASEAN di dalam menjamin proses pembentukan komunitas ASEAN dapat berjalan secara transparan dan demokratis; b) sebagai sumber untuk memberikan masukan dan laporan alternatif dalam bidang HAM maupun dalam implementasi perjanjian-perjanjian ASEAN lainnya; c) sebagai *watchdog* untuk memantau kinerja badan-badan ASEAN dan Sekretariat ASEAN serta pembentukan Komunitas ASEAN pada tahun 2015; dan d) sebagai jembatan penghubung antara ASEAN dan masyarakat pada tingkat akar rumput. Selain itu, perwakilan-perwakilan *civil society* di Asia Tenggara tersebut juga berkomitmen untuk memberikan berbagai informasi secara reguler, baik dalam

¹⁵ Alan Collins, "A People-Oriented ASEAN: A Door Ajar or Closed for Civil Society Organizations?", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, Number 2, August 2008, p. 326

bentuk laporan per negara (*country report*) maupun per isu (*thematic issues*) yang dibutuhkan oleh Sekjen ASEAN.

PENUTUP

Proses pembentukan TOR AICHR yang memakan waktu selama dua tahun merupakan bagian dari implementasi mandat yang diberikan oleh Piagam ASEAN untuk melakukan pemajuan dan perlindungan HAM di kawasan. Dalam proses ini dapat terlihat masih besarnya kesenjangan pemahaman terhadap konsep HAM oleh masing-masing negara anggota ASEAN yang mempengaruhi sejauh mana fungsi dan wewenang yang diberikan kepada AICHR, yang pada akhirnya menentukan efektivitas dari AICHR.

Dari segi isi, kesenjangan antara tugas promosi dan proteksi AICHR masih sangat terlihat sehingga TOR yang telah disepakati masih mengundang keraguan, terutama dari kalangan penggiat HAM bahwa AICHR dapat benar-benar menjalankan mandat yang diberikan tersebut. Namun, dari segi proses kita dapat melihat suatu geliat perubahan di dalam mekanisme ASEAN yang selama ini sangat menekankan pada konsensus dan bersifat elitis. Para wakil Indonesia yang duduk di HLP, khususnya, maupun Departemen Luar Negeri secara keseluruhan telah menunjukkan bahwa perbedaan pendapat atas suatu masalah yang prinsipil bisa dilakukan. Hal ini menjadi awal dari suatu pembelajaran bagi ASEAN, meskipun masih dalam tahap yang sangat dini. Di sisi lain, keterlibatan aktif dari *civil society* di tingkat regional untuk memberikan masukan yang sangat penting dalam setiap tahap perumusan TOR merupakan suatu hal yang harus dipertahankan, bahkan perlu diberi ruang oleh negara-negara anggota ASEAN maupun oleh Sekretariat ASEAN. Interaksi antara wakil-wakil pemerintah dan *civil society* ini yang merupakan jiwa ASEAN baru yang bersifat *people-centered* ketimbang *state-centered*.

Berbagai peluang, meskipun tidak banyak, masih terbuka untuk membuat kinerja AICHR ini sesuai dengan harapan dan cita-cita yang tercantum di dalam Piagam ASEAN. Terpilihnya salah satu aktivis HAM regional dari Indonesia, Rafendi Djamin dari Human Rights Working Group sebagai komisioner dalam Badan HAM

ASEAN diharapkan dapat menciptakan kemajuan kinerja badan ini. Namun demikian, daya tahan dan konsistensi pihak-pihak yang progresif tersebut untuk terus mendesakkan perubahan, khususnya untuk mengupayakan modifikasi terhadap mekanisme pengambilan keputusan melalui konsensus dan interaksi dengan CSOs akan sangat menentukan. ASEAN, seperti halnya organisasi lainnya di dunia, baru akan bisa bertahan jika hidup sesuai dengan amanat yang diberikan oleh konstituen yang sesungguhnya, yaitu masyarakat ASEAN.

PARA PENULIS

ALEXANDRA RETNO WULAN. Staf Peneliti Departemen Politik dan Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.

ARIEF PRIYADI. Staf Peneliti Departemen Politik dan Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.

HERU NUGROHO. Guru Besar Sosiologi Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.

LINA A. ALEXANDRA. Staf Peneliti Departemen Politik dan Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.

MURADI. Staf Pengajar Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIP, UNPAD, Bandung.

PANDE RADJA SILALAH. Peneliti Senior CSIS, Jakarta.

RIZAL SUKMA. Direktur Eksekutif CSIS, Jakarta.

SUNNY TANUWIDJAJA. Staf Peneliti Departemen Politik dan Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.

WAHYUDI KUMOROTOMO. Staf Pengajar Jurusan Administrasi Negara, FISIP, UGM, Yogyakarta.

Analisis CSI

Pasar Tenaga Kerja Dalam Menghadapi Krisis Global

ANALISIS PERISTIWA

❑ *Tinjauan Perkembangan Politik:*

- Pemilihan Umum 2009: Demokratisasi Yang Kurang Demokratis

❑ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*

- Ekonomi Indonesia di Tengah Badai Krisis Global

ARTIKEL

- ❑ Tantangan Perusahaan, Produktivitas dan Kesejahteraan Pekerja Menghadapi Globalisasi
- ❑ Perdagangan, Pertumbuhan Ekonomi dan Lapangan Kerja
- ❑ Gejolak Industri, Pasar Tenaga Kerja dan Kesejahteraan Pekerja
- ❑ Globalisasi, Pertumbuhan Ekonomi dan Tenaga Kerja *Disadvantage* di Indonesia



The Indonesian Quarterly

Third Quarter 2009

Vol. 37 No. 3



Indonesia-US Comprehensive Partnership

Rizal Sukma Ann Marie Murphy David Merrill

Suzie S. Sudarman

The 2009 Elections

Philips Vermonte Nico Harjanto Sunny Tanuwidjaja

Arief Priyadi

Reform of the TNI

Evan A. Laksmana

Review of Developments

Pratiwi Kartika

Hadi Soesastro

Centre for Strategic and International Studies

Hamid Awaludin

PEACE IN ACEH

Notes on the Peace Process
between the Republic of Indonesia
and the Aceh Freedom Movement (GAM)
in Helsinki

